ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL 1959

Volume I

Comptes rendus analytiques de la onzième session

20 avril - 26 juin 1959

NATIONS UNIES

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1959

Volume I

Comptes rendus analytiques de la onzième session

20 avril - 26 juin 1959

NATIONS UNIES
New-York, 1959

AVERTISSEMENT

Les comptes rendus qui suivent ont été distribués à l'origine en tant que documents miméographiés A/CN.4/SR.479 à A/CN.4/SR.525. Ils contiennent les corrections apportées aux comptes rendus analytiques provisoires à la demande des membres de la Commission et toutes autres modifications qu'exigent les travaux d'édition.

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les documents relatifs aux travaux de la onzième session de la Commission sont reproduits dans le volume II de la présente publication.

A/CN.4/SER.A/1959

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: 59. V. 1. Vol. I

Prix: 2 dollars 50 (USA); 18 shillings (stg); 10,50 fr. suisses
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIERES

Pages

Membres de la Commission vii

Ordre du jour ix

Liste des documents relatifs aux travaux de la onzième session de la Commission xi

479ème séance

Lundi 20 avril 1959, à 15 heures

Ouverture de la session 1
Election du bureau 1
Adoption de l'ordre du jour (A/CN.4/118) 1

480ème séance

Mardi 21 avril 1959, à 9 h. 45

Droit des traités (A/CN.4/101)
Articles premier et 2 3

481ème séance

Mercredi 22 avril 1959, à 9 h. 45

Allocution de bienvenue du Directeur général du Bureau international du Travail 7
Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 2 (*suite*) 8
Article premier (*suite*) 9
Articles 3 à 9 10

482ème séance

Jeudi 23 avril 1959, à 9 h. 45

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 7 (*suite*) 13
Article 8 15
Article 9 16
Articles 10 à 12 17

483ème séance

Vendredi 24 avril 1959, à 9 h. 45

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 13 19
Article 14 20
Article 15 21

484ème séance

Lundi 27 avril 1959, à 15 heures

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 15 (*suite*) 23

485ème séance

Mardi 28 avril 1959, à 10 heures

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Articles premier et 2 (suite) 28

486ème séance

Vendredi 1er mai 1959, à 9 h. 45

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article premier (*suite*) 32
Article 2 (*suite*) 34
Nomination à un siège devenu vacant après élection (article 11 du Statut) 36

487ème séance

Lundi 4 mai 1959, à 15 heures

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 2 (*suite*) 36
Articles 10 à 12 37
Nouvel article 5 (ancien article 14) 38

Pages

488ème séance

Mardi 5 mai 1959, à 9 h. 50

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Nouvel article 5 (ancien article 14) [*suite*] 40
Nouvel article 6 (ancien article 15) 43

489ème séance

Mercredi 6 mai 1959, à 9 h. 45

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Nouvel article 6 (ancien article 15) [*suite*] 45

490ème séance

Vendredi 8 mai 1959, à 9 h. 45

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Nouvel article 6 (ancien article 15) [*suite*] 50

491ème séance

Lundi 11 mai 1959, à 15 h. 10

Programme de travail 55
Désignation d'un comité de rédaction 55
Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Nouvel article 6 (ancien article 15) [*suite*] 56
Article 16 56

492ème séance

Mardi 12 mai 1959, à 9 h. 45

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 16 (*suite*) 58

493ème séance

Mercredi 13 mai 1959, à 9 h. 50

Programme de travail 63
Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 17 64

494ème séance

Jeudi 14 mai 1959, à 9 h. 55

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 17 (*suite*) 69
Article 18 72
Article 19 74

495ème séance

Vendredi 15 mai 1959, à 9 h. 45

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Articles 20 et 21 74

496ème séance

Mardi 19 mai 1959, à 15 h. 10

Programme de travail 79
Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Articles 20 et 21 (*suite*) 80
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82)
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie)
Article premier 80

497ème séance

Mercredi 20 mai 1959, à 9 h. 50

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article premier (*suite*) 84

Pages

498ème séance

Jeudi 21 mai 1959, à 9 h. 45

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article premier (*suite*) 89
Article 2 91

499ème séance

Vendredi 22 mai 1959, à 9 h. 55

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 2 (*suite*) 95

500ème séance

Lundi 25 mai 1959, à 15 h. 5

Date et lieu de la douzième session 101
Représentation de la Commission à la quatorzième session de l'Assemblée générale 101
Résolution 1272 (XIII) de l'Assemblée générale relative au contrôle et à la limitation de la documentation 101
Collaboration avec le Conseil interaméricain de jurisconsultes 101
Programme de travail 101
Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*] 102
Article 22 102

501ème séance

Mardi 26 mai 1959, à 9 h. 50

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 22 (*suite*) 104

502ème séance

Mercredi 27 mai 1959, à 9 h. 50

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 23 109
Article 24 110

503ème séance

Jeudi 28 mai 1959, à 10 heures

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 24 (*suite*) 114

504ème séance

Vendredi 29 mai 1959, à 9 h. 50

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]
Article 24 (*suite*) 119
Article 25 124

505ème séance

Lundi 1er juin 1959, à 15 h. 10

Installation de M. Erim 124
Programme de travail pour le reste de la session 124
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 2 (*suite*) 124

506ème séance

Mardi 2 juin 1959, à 9 h. 55

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 2 (*suite*) 129
Article 3 129

Pages

507ème séance

Mercredi 3 juin 1959, à 9 h. 50

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 3 (*suite*) 135

508ème séance

Jeudi 4 juin 1959, à 9 h. 55

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 4 139
Article 6 140
Article 7 143

509ème séance

Vendredi 5 juin 1959, à 9 h. 45

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 7 (*suite*) 144
Article 8 146

510ème séance

Lundi 8 juin 1959, à 15 h. 5

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 9 148
Article 10 151

511ème séance

Mardi 9 juin 1959, à 9 h. 55

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 10 (*suite*) 152
Article 11 154
Article 12 156

512ème séance

Mercredi 10 juin 1959, à 9 h. 45

Responsabilité des Etats (A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119) 158

513ème séance

Jeudi 11 juin 1959, à 9 h. 55

Responsabilité des Etats (A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119) [*suite*] 164
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 12 (*suite*) 166
Article 13 167

514ème séance

Vendredi 12 juin 1959, à 10 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 13 (*suite*) 169

Pages

515ème séance

Lundi 15 juin 1959, à 15 h. 5

Communication du Comité juridique consultatif africano-asiatique ... 173
Organisation des travaux futurs de la Commission ... 173

516ème séance

Mardi 16 juin 1959, à 9 h. 45

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Articles 14 et 15 ... 177
Article 16 ... 179
Article 17 ... 179
Articles 18 et 19 ... 182

517ème séance

Mercredi 17 juin 1959, à 9 h. 55

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 13 (*suite*) ... 182

518ème séance

Jeudi 18 juin 1959, à 9 h. 50

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]
Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, deuxième partie) [*suite*]
Article 13 (*suite*) ... 188
Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1)
Chapitre premier. — Organisation de la session (A/CN.4/L.83 et Corr.1) ... 192

519ème séance

Vendredi 19 juin 1959, à 9 h. 50

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1) [*suite*]
Chapitre II. — Droit des traités (A/CN.4/L.83/Add.1)
I. — Observations générales
Paragraphe 1 ... 193
Paragraphe 2 ... 193
Paragraphe 3 ... 193
Paragraphe 4 ... 193
Paragraphe 5 ... 193
Paragraphe 6 ... 193
Paragraphe 7 ... 193
Paragraphe 8 ... 193
Paragraphe 9 ... 193
Paragraphe 10 ... 194
Paragraphe 11 ... 194
Paragraphe 12 ... 194
Paragraphe 13 ... 194
II. — Texte du projet d'articles et commentaires
Article premier ... 194
Commentaire relatif à l'article premier ... 195
Commentaire relatif à l'article 2 ... 195

520ème séance

Lundi 22 juin 1959, à 15 heures

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1) [*suite*]
Chapitre II. — Droit des traités (A/CN.4/L.83/Add.1) [*suite*]
II. — Texte du projet d'articles et commentaires (*suite*)
Article premier (*suite*) ... 196
Article 2 ... 197

Pages

Commentaire relatif à l'article 2 (*suite*) ... 197
Article 3 ... 198
Article 4 ... 198
Commentaire relatif aux articles 3 et 4 ... 198
Article 5 ... 198
Commentaire relatif à l'article 5 ... 198

521ème séance

Mardi 23 juin 1959, à 10 h. 20

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr. 1, A/CN.4/L.83/Add.1 et 2) [*suite*]
Chapitre II. — Droit des traités (A/CN.4/L.83/Add.2) [*suite*]
II. — Texte du projet d'articles et commentaires (*suite*)
Article 6 ... 198
Commentaire relatif à l'article 6 ... 199
Article 7 ... 199
Commentaire relatif à l'article 7 ... 200
Article 8 ... 201
Commentaire relatif à l'article 8 ... 201
Article 9 ... 202
Commentaire relatif à l'article 9 ... 202
Article 10 ... 202

522ème séance

Mercredi 24 juin 1959, à 9 h. 45

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 à 4) [*suite*]
Chapitre II. — Droit des traités (A/CN.4/L.83/Add.2 et 3) [*suite*]
II. — Texte du projet d'articles et commentaires (*suite*)
Commentaire relatif à l'article 10 ... 202
Article 14 ... 204
Article 15 ... 204
Commentaire relatif aux articles 14 et 15 ... 205
Article 16 ... 205
Commentaire relatif à l'article 16 ... 205
Article 17 ... 205
Commentaire relatif à l'article 17 ... 206
Chapitre IV. — Autres décisions de la Commission (A/CN.4/L.83/Add.4) ... 206

523ème séance

Jeudi 25 juin 1959, à 9 h. 50

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 à 7, A/CN.4/L.84) [*suite*]
Chapitre III. — Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.83/Add.5 à 7, A/CN.4/L.84)
III. — Texte du projet d'articles et commentaires
Article sur les définitions ... 206
Article premier ... 207
Article 2 ... 207
Article 2 *bis* ... 207
Article 3 ... 207
Article 4 ... 207
Article 5 ... 207
Article 5 *bis* ... 208
Article 6 ... 208
Article 7 ... 208
Article 8 ... 208
Article 9 ... 208
Article 10 ... 209
Article 11 ... 209
Article 11 *bis* ... 209
Article 12 ... 209
Article 13 ... 209

524ème séance

Jeudi 25 juin 1959, à 16 h. 10

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et

Pages

Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 à 7, A/CN.4/L.84) [*suite*]

Chapitre III. — Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.83/Add.5 à 7, A/CN.4/L.84) [*suite*]

III. — Texte du projet d'articles et commentaires (*suite*)

Article 14 212
Article 15 212
Article 15 *bis* 212
Article 16 212
Article 17 212

Commentaire relatif à l'article sur les définitions 213
Commentaire relatif à l'article premier 213
Commentaire relatif à l'article 2 214
Commentaire relatif à l'article 2 *bis* 214
Commentaire relatif à l'article 3 214
Commentaire relatif à l'article 4 215
Commentaire relatif à l'article 5 215
Commentaire relatif à l'article 5 *bis* 215
Commentaire relatif à l'article 6 215
Commentaire relatif à l'article 7 215

Pages

525ème séance

Vendredi 26 juin 1959, à 9 h. 15

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 à 7, A/CN.4/L.84) [*fin*]

Chapitre III. — Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.83/Add.5 à 7) [*fin*]

III. — Texte du projet d'articles et commentaires (*fin*)

Commentaire relatif à l'article 9 215
Commentaire relatif à l'article 10 216
Commentaire relatif à l'article 11 216
Commentaire relatif à l'article 11 *bis* 216
Commentaire relatif à l'article 13 216
Commentaire relatif à l'article 14 217
Commentaire relatif à l'article 15 217
Commentaire relatif à l'article 15 *bis* 217
Commentaire relatif à l'article 17 217
Commentaire relatif à l'article 13 (*suite*) 218

I. — Introduction 218
II. — Considérations générales 218
Clôture de la session 219

MEMBRES DE LA COMMISSION

Noms	*Nationalité*
M. Roberto Ago	Italie
M. Ricardo J. Alfaro	Panama
M. Gilberto Amado	Brésil
M. Milan Bartoš	Yougoslavie
M. Douglas L. Edmonds	Etats-Unis d'Amérique
M. El-Khouri	République arabe unie
M. Nihat Erim	Turquie
Sir Gerald Fitzmaurice	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
M. J. P. A. François	Pays-Bas
M. Francisco V. García Amador	Cuba
M. Shuhsi Hsu	Chine
M. Ahmed Matine-Daftary	Iran
M. Luis Padilla Nervo	Mexique
M. Radhabinod Pal	Inde
M. A. E. F. Sandström	Suède
M. Georges Scelle	France
M. Grigory I. Tounkine	Union des Républiques socialistes soviétiques
M. Alfred Verdross	Autriche
M. Kisabúro Yokota	Japon
M. Jaroslav Zourek	Tchécoslovaquie

Bureau

Président:	Sir Gerald Fitzmaurice
Premier vice-président:	M. Shuhsi Hsu
Second vice-président:	M. Ricardo J. Alfaro
Rapporteur:	M. J. P. A. François
Secrétaire de la Commission	M. Yuen-li Liang, directeur de la Division de la codification du Service juridique

ORDRE DU JOUR

[*Document A/CN.4/118*]
[*18 février 1959*]

La Commission a adopté l'ordre du jour suivant à sa 479ème séance, tenue le 20 avril 1959:

1. Nomination à un siège devenu vacant après élection (art. 11 du Statut).
2. Relations et immunités consulaires.
3. Droit des traités.
4. Responsabilité des Etats.
5. Résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales (adoptée à l'occasion de l'examen par l'Assemblée du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques).
6. Date et lieu de la douzième session.
7. Organisation des travaux futurs de la Commission.
8. Résolution 1272 (XIII) de l'Assemblée générale relative au contrôle et à la limitation de la documentation.
9. Questions diverses.

LISTE DES DOCUMENTS RELATIFS AUX TRAVAUX DE LA ONZIEME SESSION DE LA COMMISSION

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/1316	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa deuxième session	*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément n° 12.*
A/3623	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa neuvième session	*Ibid., douzième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1957,* vol. II.
A/3859	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session	*Ibid., treizième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1958,* vol. II.
A/4169	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa onzième session	*Ibid., quatorzième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1959,* vol. II.
A/CN.4/23	Droit des traités: rapport de J. L. Brierly, rapporteur spécial	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1950,* vol. II.
A/CN.4/63	Droit des traités: rapport de H. Lauterpacht, rapporteur spécial	*Ibid., 1953,* vol. II.
A/CN.4/87 [et Corr.1]	Droit des traités: deuxième rapport de H. Lauterpacht, rapporteur spécial	*Ibid., 1954,* vol. II.
A/CN.4/91	Relations et immunités diplomatiques: rapport de A. E. F. Sandström, rapporteur spécial	*Ibid., 1955,* vol. II.
A/CN.4/96	Responsabilité des Etats. — Responsabilité internationale: rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1956,* vol. II.
A/CN.4/101	Droit des traités: rapport de G. G. Fitzmaurice, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/106	Responsabilité des Etats. — Responsabilité internationale: deuxième rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1957,* vol. II.
A/CN.4/107	Droit des traités: deuxième rapport de G. G. Fitzmaurice, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/108	Relations et immunités consulaires: rapport de Jaroslav Zourek, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/111	Responsabilité des Etats. — Responsabilité internationale: troisième rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1958,* vol. II.
A/CN.4/115 [et Corr.1]	Droit des traités: troisième rapport de G. G. Fitzmaurice, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/118	Ordre du jour provisoire	Adopté sans changement. Voir ci-dessus, p. ix.
A/CN.4/119	Responsabilité des Etats. — Responsabilité internationale: quatrième rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1959,* vol. II.
A/CN.4/120	Droit des traités: quatrième rapport de G. G. Fitzmaurice, rapporteur spécial.	*Ibid.*
A/CN.4/121	Note sur la pratique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de certaines questions soulevées à propos des articles relatifs au droit des traités	*Ibid.*
A/CN.4/122	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa onzième session	Même texte que A/4169.

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/L.79	Relations et immunités consulaires: propositions et observations présentées par M. Alfred Verdross, au sujet du projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108)	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II.
A/CN.4/L.80	Texte du projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires proposés par M. Jaroslav Zourek, rapporteur spécial	Miéographié. Reproduit le texte des projets d'articles insérés dans le document A/CN.4/108.
A/CN.4/L.82	Relations et immunités consulaires: propositions et observations présentées par M. Georges Scelle, au sujet du projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/108)	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II.
A/CN.4/L.83 et Corr.1 et Add.1 à 7	Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa onzième session	Miéographié.
A/CN.4/L.84	Rapport du Comité de rédaction sur les articles relatifs aux privilèges et immunités consulaires	*Idem.*
ST/LEG/6	Recueil des clauses finales	*Idem.*

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
COMPTES RENDUS ANALYTIQUES DE LA ONZIEME SESSION

Tenue au Bureau international du Travail, à Genève, du 20 avril au 26 juin 1959

479ème SEANCE

Lundi 20 avril 1959, à 15 heures.

Président: M. Radhabinod PAL;

puis sir Gerald FITZMAURICE.

Ouverture de la session

1. Le PRESIDENT déclare ouverte la onzième session de la Commission.

Election du Bureau

2. Le PRESIDENT invite les membres de la Commission à présenter des candidatures pour la présidence.

3. M. SANDSTRÖM propose d'élire sir Gerald Fitzmaurice, dont la précieuse contribution aux travaux de la Commission est connue de tous.

4. M. AMADO approuve la proposition.

5. M. ALFARO, M. SCELLE, M. MATINE-DAFTARY, M. BARTOS, M. TOUNKINE, M. HSU, M. EDMONDS, M. YOKOTA et M. FRANÇOIS appuient également cette candidature.

A l'unanimité, sir Gerald Fitzmaurice est élu président et prend place au fauteuil présidentiel.

6. Le PRESIDENT rend hommage à M. Pal pour la manière dont il a présidé les travaux de la Commission au cours de sa dixième session. Il remercie les membres de la Commission de l'avoir élu et déclare qu'il fera son possible pour s'acquitter de ses fonctions conformément aux traditions de la Commission.

7. Il invite les membres à présenter des candidatures pour la première vice-présidence.

8. M. SANDSTRÖM propose d'élire M. Hsu.

9. M. PAL approuve cette proposition.

10. M. MATINE-DAFTARY appuie également la proposition.

11. M. TOUNKINE fait observer que la Commission est chargée d'élaborer les règles de droit régissant les relations entre Etats souverains; dans le cadre de cette mission, il lui incombe en sa qualité d'organe des Nations Unies de contribuer au maintien de la paix internationale. Il est donc regrettable que le système juridique du grand peuple chinois ne soit pas représenté au sein de la Commission. Lorsqu'il a soulevé la question à la session précédente, on lui a dit que les membres de la Commission étaient élus à titre personnel; or, il a fait valoir que les candidats étaient désignés par les gouvernements. Il est anormal que la République populaire de Chine ne soit pas représentée aux Nations Unies, et cette situation est lourde de danger pour l'ensemble de l'Organisation. Pour ces raisons, M. Tounkine s'oppose à la candidature de M. Hsu pour la première vice-présidence.

12. Le PRESIDENT rappelle que la Commission doit se conformer à son statut. Tous ses membres sont élus à titre personnel, quel que puisse être le mode de présentation des candidatures, et tout membre peut être choisi pour exercer toute fonction. Il se trouve donc dans l'obligation de décider que la proposition d'élire M. Hsu premier vice-président est valable.

13. M. BARTOS déclare que, malgré toute son estime pour M. Hsu, il lui sera impossible, pour des raisons de principe, de voter en sa faveur. Il considère que M. Hsu ne rend pas service à la Commission par l'acceptation de sa candidature. Toutefois, il reconnaîtra l'autorité de M. Hsu s'il est élu.

14. Le PRESIDENT invite la Commission à passer au vote sur la candidature de M. Hsu.

Par 11 voix contre une, avec 2 abstentions, M. Hsu est élu premier vice-président.

15. M. HSU remercie la Commission de l'honneur qu'elle lui a fait. Tout en comprenant parfaitement les raisons de l'opposition qui s'est manifestée à l'égard de son élection, il pense que la question n'aurait pas dû être soulevée dans une commission technique. En ce qui concerne la représentation du système juridique chinois à la Commission, il fait observer que ce système a été pratiquement aboli par le communisme en Chine continentale. Il estime donc être le plus qualifié pour représenter ce système.

16. Le PRESIDENT invite les membres à présenter des candidatures pour la deuxième vice-présidence.

17. M. SANDSTRÖM propose d'élire M. Alfaro.

18. M. PAL appuie la proposition.

19. M. Tounkine et M. YOKOTA appuient également cette candidature.

A l'unanimité, M. Alfaro est élu deuxième vice-président.

20. Le PRESIDENT invite les membres à présenter des candidatures pour les fonctions de rapporteur.

21. M. SANDSTRÖM propose d'élire M. François.

22. M. PAL appuie la proposition.

23. M. SCELLE, M. AMADO, M. BARTOS, M. EDMONDS et M. MATINE-DAFTARY appuient également cette candidature.

A l'unanimité, M. François est élu rapporteur.

Adoption de l'ordre du jour (A/CN.4/118)

24. Le PRESIDENT propose à la Commission d'adopter d'abord l'ordre du jour provisoire (A/CN.4/118) quant au fond, en se réservant d'examiner l'ordre dans lequel les points seront étudiés.

A l'unanimité, l'ordre du jour provisoire est adopté.

25. M. EL-KHOURI estime que la Commission doit décider si elle commencera par le point 3 (*Droit des traités*) ou par le point 4 (*Responsabilité des Etats*). A son avis, le point 3 ne présente aucune urgence, car les Etats concluent entre eux des traités en toute liberté, conformément à une pratique bien établie. En revanche, dans le domaine de la responsabilité des Etats, le monde attend avec impatience les conclusions de la Commission. De plus, le rapporteur spécial chargé du point 3 vient d'être élu président, et il devra probablement abandonner ses fonctions pendant la discussion de ce point. Il convient donc d'examiner d'abord le point 4.

26. Le PRESIDENT craint que la Commission n'éprouve des difficultés à se prononcer sur l'ordre dans lequel doivent être étudiés les points de l'ordre du jour, parce que M. Zourek, rapporteur spécial chargé des relations et immunités consulaires, et M. García-Amador, rapporteur spécial chargé de la responsabilité des Etats, n'arriveront guère à Genève avant une semaine.

27. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise que les membres de la Commission qui ne sont pas encore arrivés pour la session lui ont fait connaître la date où ils comptaient venir. Certains d'entre eux seront à Genève dans quelques jours et d'autres la semaine suivante.

28. En particulier, M. Zourek lui a écrit que ses fonctions de juge *ad hoc* à la Cour internationale de Justice dans l'affaire qui est jugée à La Haye entre Israël et la Bulgarie lui feraient retarder son arrivée de quelques jours et qu'il regrettait que son absence oblige la Commission à commencer ses travaux par un autre point que le point 2 (*Relations et immunités consulaires*). Comme la plus grande partie de la session sera consacrée au point 2, le plus que la Commission puisse faire, de l'avis de M. Liang, c'est d'examiner une seconde question de fond. D'après lui, entre les deux points restants, il faudrait donner la préférence au point 3 (*Droit des traités*), sur le point 4 (*Responsabilité des Etats*).

29. Pour M. SANDSTRÖM, le fait que le Président soit également le rapporteur spécial du droit des traités ne gênera pas l'examen de ce point par la Commission. Une situation semblable s'est déjà présentée lorsque M. Scelle, rapporteur spécial de la procédure arbitrale, était président. Il propose que la Commission commence par examiner le point 3 (*Droit des traités*).

30. M. BARTOS partage cette opinion. La Commission ne doit pas perdre de temps et les rapporteurs spéciaux des autres questions de fond étant absents pour le moment, elle devrait mettre à profit la présence de sir Gerald Fitzmaurice.

31. M. HSU appuie également la proposition de M. Sandström.

32. M. MATINE-DAFTARY pense aussi que la Commission pourrait commencer ses travaux par l'étude du point 3. Toutefois, il ne lui paraît pas satisfaisant d'interrompre cette étude pour aborder le point 2 à l'arrivée de M. Zourek. On pourrait éviter cet inconvénient en commençant par un point dont il serait possible d'achever l'étude en quelques jours, par exemple le point 5 (résolution 1289 [XIII]) de l'Assemblée générale sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales).

33. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) reconnaît que cette proposition est séduisante, mais le point 5 ne figure à l'ordre du jour que pour l'information de la Commission, puisque les termes de la résolution 1289 (XIII) rendent prématuré à l'heure actuelle tout examen du fond de la question ou même de la méthode à suivre. Il cite le dispositif de la résolution et suggère que les membres de la Commission se reportent aux comptes rendus des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution.

34. M. AMADO estime qu'avant d'étudier de nouvelles questions, la Commission devrait aborder sans délai les questions de fond qui sont prêtes à être examinées. Les sujets qu'englobent les seuls points 2 et 3 sont si vastes que leur discussion pourrait prendre toute la durée de la onzième session. Il faut penser à la somme de travaux achevés que la Commission sera en mesure de présenter à la prochaine session de l'Assemblée générale: aussi M. Amado demande-t-il instamment à la Commission de commencer sur-le-champ l'examen du point 3.

35. M. MATINE-DAFTARY retire sa proposition eu égard aux explications fournies par le secrétaire. Il ne l'avait présentée que pour éviter une interruption de l'examen du point 3.

36. Le PRESIDENT est d'avis, lui aussi, que les termes mêmes de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale rendent la suggestion irrecevable. En réalité, tout ce que la Commission peut faire c'est prendre acte de la réalisation et décider que, le moment venu, elle étudiera la question. Il espère que les membres de la Commission pourront convenir de renvoyer à une session ultérieure tout examen au fond de la résolution.

Il est décidé qu'en attendant l'arrivée de M. Zourek, la Commission commencera ses travaux par l'examen du point 3 (Droit des traités).

37. Le PRESIDENT signale qu'étant rapporteur spécial du droit des traités, il aura deux fonctions à exercer pendant l'examen de la question. Il préférerait abandonner la présidence pour la durée de ces débats, mais il appartient à la Commission de se prononcer sur le parti qu'il doit prendre.

38. M. EDMONDS et M. AMADO estiment que les deux fonctions ne sont nullement incompatibles. Au contraire, il serait indiqué de les laisser à une même personne, ce qui permettrait d'ailleurs de gagner du temps. Sir Gerald Fitzmaurice resterait libre d'abandonner la présidence à tout moment s'il le juge préférable.

39. Le PRESIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il continuera à présider les débats, mais qu'il cèdera sa place au premier vice-président s'il lui paraît opportun de le faire au cours de la discussion.

40. Il propose que la Commission commence l'étude de la question par l'examen de son premier rapport (A/CN.4/101) qui est consacré à la conclusion des traités.

Il en est ainsi décidé.

41. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se référant au point 1 de l'ordre du jour (*Nomination à un siège devenu vacant après élection*), annonce que diverses candidatures ont été présentées, mais certains membres de la Commission lui ont fait savoir qu'il serait souhaitable de ne pas mettre ce point en discussion dès le début de la session.

42. Le PRESIDENT ne doute pas que la Commission estime qu'il faille un certain temps avant que tous ses membres soient réunis. Il propose d'attendre environ

deux semaines avant de tenir une séance privée pour discuter la question de la nomination au siège devenu vacant.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 16 h. 25.

480ème SEANCE

Mardi 21 avril 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101)

[Point 3 de l'ordre du jour]

1. Le PRESIDENT déclare qu'au cours de sa onzième session la Commission ne pourra sans doute pas consacrer beaucoup de temps à l'examen du point 3 (*Droit des traités*), car la plupart de ses séances devront porter sur le point 2 (Relations et immunités consulaires) et quelques-unes devront être réservées à l'examen du point 4 (*Responsabilité des Etats*). Le rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats a indiqué qu'il a préparé un quatrième rapport traitant d'un aspect particulier de la question qui constitue un tout distinct et sur lequel l'accord pourrait se faire en deux ou trois semaines.

2. Le Président estime que la Commission pourrait soit étudier les articles 37 à 40 du premier rapport sur le droit des traités (A/CN.4/101), relatifs aux réserves, soit examiner les articles dans l'ordre numérique, en omettant éventuellement les articles 4 à 13, dont l'étude pourrait être remise à une date ultérieure.

3. M. SANDSTRÖM propose de consacrer à l'examen du point 3 tout le temps qui ne sera pas pris par la discussion du point 2, car la question du droit des traités est inscrite à l'ordre du jour de la Commission depuis que celle-ci a été créée.

4. M. PAL et M. MATINE-DAFTARY sont du même avis que M. Sandström.

5. M. YOKOTA partage également cette opinion, étant donné surtout que les membres élus en 1956 n'ont jamais participé à la discussion sur le droit des traités. Un débat général sur la portée du code leur paraîtra des plus opportuns.

6. M. BARTOS propose de consacrer la majeure partie du temps disponible à l'une des principales questions inscrites à l'ordre du jour de la Commission, à savoir le droit des traités. Tous les articles doivent être rapidement passés en revue, étant donné que la composition de la Commission a été modifiée depuis que la question a été abordée pour la dernière fois. Pour sa part, M. Bartoš est prêt à faire siennes, dans la presque totalité des cas, les décisions antérieures prises à la majorité, mais les nouveaux membres doivent avoir la possibilité de faire connaître leur opinion même sur les articles dont, selon la suggestion qui vient d'être faite, l'examen devrait être momentanément différé. Toutes les divergences d'opinion que ces questions peuvent susciter doivent être exprimées car, sans cela, les nouveaux membres porteraient la responsabilité de décisions prises avant qu'ils fassent partie de la Commission. M. Bartoš ne pense pas que l'on puisse se heurter à des difficultés spéciales étant donné que la codification dans le rapport a été très bien faite.

ARTICLES PREMIER ET 2

7. Le PRESIDENT estime qu'il ne serait pas souhaitable de prendre une décision sur l'examen du point 4 (*Responsabilité des Etats*) tant que le rapporteur spécial pour la question n'est pas présent, étant donné notamment que la Commission a décidé, après un débat prolongé lors de sa dernière session, d'inscrire à l'ordre du jour de la présente session à la fois la question de la responsabilité des Etats et celle du droit des traités. Il n'a pas voulu dire que les décisions prises antérieurement devaient être entérinées d'office. Il a fait observer, en tant que rapporteur spécial, lorsqu'un débat général s'est institué sur le premier rapport relatif au droit des traités, que les articles 4 à 9 n'appartiennent pas à proprement parler à la partie introductive au texte des articles du code, mais qu'ils y ont été insérés parce que les questions dont ils traitent ont une telle importance qu'il était tout à fait normal de penser qu'elles devaient figurer en tête d'une codification du droit des traités. La Commission a jugé préférable de les examiner dans l'ordre qui est le leur. Sir Gerald Fitzmaurice pensait que la discussion des articles 4 à 9 devrait être remise à plus tard, et sa conviction se trouve renforcée par le fait qu'une abondante documentation relative à ces articles a été incorporée dans son quatrième rapport, qui porte sur les effets des traités (A/CN.4/120). Cette décision pourrait être prise au moment où la Commission abordera l'examen de l'article 4.

8. Prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, sir Gerald Fitzmaurice se réfère au texte du projet de code (A/CN.4/101) préparé par lui. Il explique que l'article premier a pour objet d'indiquer la portée du rapport. Il ne concerne pas spécialement la conclusion des traités mais intéresse le code dans son ensemble et contient une définition du terme "traité".

9. On pourrait laisser de côté, pour le moment, le paragraphe 3 de l'article premier. La question de l'application du code aux organisations internationales a été examinée assez minutieusement par la Commission en même temps que l'un des rapports rédigés par M. Brierly. On a estimé alors que le droit des traités était en soi une question suffisamment complexe dans ses aspects qui intéressent les Etats, et que la codification deviendrait beaucoup trop difficile si l'on essayait de la faire porter également sur les traités conclus entre organisations internationales ou entre des organisations et des Etats. Il a été décidé d'étudier en premier lieu le code pour autant qu'il s'applique aux relations établies strictement entre des Etats, et d'examiner ultérieurement les modifications ou les additions qu'il serait nécessaire de lui apporter pour qu'il embrasse les traités auxquels les organisations internationales sont parties. On pourrait laisser de côté les questions de forme jusqu'au moment où l'examen du fond aura été épuisé.

10. Le rapporteur spécial ajoute que s'il a formulé une réserve, à savoir que le code ne s'applique pas aux accords internationaux qui ne sont pas intervenus sous la forme écrite, c'est parce que M. Brierly et sir Hersch Lauterpacht ont soutenu qu'un code du droit des traités ne pouvait s'appliquer qu'aux traités rédigés sous la forme écrite. Cela ne signifie évidemment pas que les accords internationaux ne puissent jamais être conclus verbalement. Les exemples sont rares, mais cela s'est produit, notamment dans l'affaire relative au statut juridique du Territoire du Groenland oriental (1933),[1] où

[1] Publications de la Cour permanente de Justice internationale, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*, série A/B, No 53.

la Cour permanente de Justice internationale a estimé que les accords internationaux pouvaient intervenir sous la forme verbale. Toutefois, il serait difficile de formuler un ensemble de règles concernant des accords internationaux auxquels la procédure de la signature et de la ratification ne s'appliquerait pas. La Commission pourrait décider qu'un traité est un instrument établi par écrit, sans que cela affecte la validité des accords verbaux.

11. La référence qui, dans le paragraphe 1 de l'article premier, est faite aux divers paragraphes de l'article 2, vise les deux formes de traités, à savoir le traité constaté par un instrument unique, quel qu'en soit le nom, qui est signé par les pays participants, et l'accord international constaté dans une série d'instruments dont la forme la plus courante est l'échange de notes. Le paragraphe 2 de l'article premier a été inséré afin de faire disparaître tout doute quant à l'application du code aux instruments qui, bien qu'ils soient en fait des traités, ne sont pas désignés sous le nom de traités. En réalité, le terme "traité" a été employé dans son sens le plus large. Certes, on aurait pu utiliser l'expression "accords internationaux", mais elle est peu maniable et l'expression que l'on emploie traditionnellement pour désigner ce sujet est: "le droit des traités". Actuellement, les accords sont, dans leur grande majorité, conclus par un échange de notes plutôt que constatés dans un instrument unique.

12. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 2 (*Définition du "traité"*) développent les notions énoncées à l'article premier, mais certaines autres expressions ont été ajoutées et sont examinées dans le commentaire.

13. M. BARTOS précise, lui aussi, que les accords verbaux, sans constituer des traités formels, peuvent exister *ad probandum*. Actuellement, l'accord international revêt le plus souvent la forme d'un échange de notes, de mémorandums ou autres instruments similaires. La pratique contemporaine tend à écarter les instruments formels qui étaient autrefois les plus courants. La codification du droit des traités doit certainement se faire dans le sens de la pratique actuelle. Toutefois, l'expression "accords internationaux qui ne sont pas sous la forme écrite", que l'on trouve au paragraphe 1 de l'article premier, semble un peu trop concise, et il y aurait intérêt à la remanier. On pourrait prévoir que la validité des accords qui ne sont pas sous la forme écrite sera déterminée par décision judiciaire ou arbitrale. Le sens de cette phrase du paragraphe 1 de l'article premier est certainement très clair d'après le commentaire, mais, pris isolément, ce paragraphe ne semble pas assez souple.

14. M. PAL voit quelque difficulté à examiner les articles premier et 2, étant donné qu'il ne sait pas au juste si la Commission est censée énoncer le droit visant ou affectant les traités existants. Dans l'affirmative, il se demande si la Commission se bornera à énumérer les règles en vigueur ou si elle pourra, d'une certaine manière, s'en écarter dans les articles qui suivront, auquel cas la validité des traités considérés comme étant en vigueur à l'heure actuelle pourrait se trouver compromise ou affectée défavorablement. M. Pal ne voudrait pas que l'on s'expose à cette éventualité.

15. M. ALFARO est d'accord avec le Rapporteur spécial sur la définition du terme "traité", mais il lui paraît inutile de mentionner les accords internationaux qui ne sont pas sous la forme écrite; en ce cas, la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article premier pourrait être supprimée. Cette phrase introduit un élément de doute: quelle est la règle applicable aux accords qui ne sont pas établis par écrit? La Commission pourrait examiner s'il serait souhaitable d'insérer un article spécial définissant les accords internationaux non établis par écrit, une fois qu'elle aura achevé ses travaux concernant le code dans son ensemble.

16. M. SCELLE partage l'avis de M. Alfaro et estime comme lui qu'il est difficile de mentionner dans le code les accords internationaux qui ne sont pas sous la forme écrite.

17. A son avis, c'est l'intitulé du code qui n'est pas exact. Du point de vue des juristes européens, le terme "traités" désigne des documents établis en des formes bien déterminées, avec une certaine solennité et soumis à ratification. Il ne suffit pas de déclarer que tous les accords internationaux possibles doivent être englobés sous ce titre; cela n'est pas assez clair. Ainsi le mot "traité" ne peut s'appliquer à un échange de notes; cet échange constitue un accord international, mais ce n'est pas un traité à proprement parler. M. Scelle serait donc enclin à modifier l'intitulé du code qui deviendrait "Droit des traités et accords internationaux". En outre, le seul fait de se demander si un accord verbal peut être considéré comme un traité pose une équivoque. Un tel accord peut être juridiquement valable, mais il ne peut en aucun cas constituer un traité au sens traditionnel du terme.

18. M. Scelle estime en outre que les deux premiers articles contiennent certaines redites; les paragraphes 1 et 2 de l'article 2 reproduisent un certain nombre de dispositions de l'article premier. La condition fondamentale d'un instrument contractuel est l'accord réciproque entre les gouvernements contractants; néanmoins, une fois cet accord acquis, les gouvernements intéressés sont libres de choisir la forme qu'ils désirent donner à l'instrument. Il est d'ailleurs possible qu'un code convienne mieux qu'une convention pour formuler le droit des traités.

19. M. TOUNKINE fait observer que la question de savoir si le droit des traités doit être formulé dans un code ou dans une convention a déjà été discutée à la Commission. Sans aucun doute, elle se posera de nouveau, mais il n'y a pas lieu de l'examiner actuellement; il se réserve donc d'exprimer plus tard son opinion à ce propos.

20. En ce qui concerne le titre des dispositions, il estime que l'expression "droit des traités" est la meilleure que l'on puisse trouver. En mentionnant également les accords internationaux, on n'apporterait aucune précision.

21. M. Scelle a présenté des arguments intéressants qui soulèvent d'importantes questions de droit constitutionnel, mais la Commission doit aborder sa tâche sur le plan du droit international en supposant que ses travaux n'influeront pas sur les dispositions d'ordre constitutionnel. Le titre général, dans lequel le mot "traités" désigne les accords entre Etats, n'est satisfaisant que du point de vue du droit international.

22. M. Tounkine pense, comme le rapporteur spécial, qu'il convient de traiter seulement des accords entre Etats qui sont établis par écrit. Les accords verbaux sont très rares dans les temps modernes et il n'y a donc pas lieu d'en tenir compte au cours du débat, car la rédaction de dispositions les concernant ne ferait que compliquer une question qui n'est déjà pas simple.

23. Il doute qu'il soit judicieux de supprimer la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article premier

comme l'a proposé M. Alfaro. La Commission pourra prendre une décision définitive sur ce point, lorsque divers autres articles auront été étudiés. Toutefois, il serait utile de maintenir la phrase pour le moment car, dans le cas contraire, on se demanderait peut-être quelle est l'attitude de la Commission touchant les accords internationaux qui ne sont pas établis par écrit.

24. Pour M. PAL, il n'y a pas lieu de modifier le titre du code. La Commission a été chargée d'étudier le "Droit des traités", et elle a entrepris cette étude. Le terme "traité" englobe ou n'englobe pas tout accord international. Dans le premier cas, le "Droit des traités" viserait également les accords internationaux. Dans le deuxième cas, les accords internationaux n'entreraient pas dans ce cadre. Ni dans l'un ni dans l'autre cas on ne serait justifié à changer le titre du code.

25. La proposition de M. Alfaro tendant à supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article premier et la proposition de M. Scelle de fusionner l'article premier et les paragraphes 1 et 2 de l'article 2 sont l'une et l'autre des propositions d'ordre rédactionnel, que la Commission ne devrait pas examiner pour le moment.

26. M. SCELLE n'a pas changé d'opinion au sujet du titre. La rapporteur spécial lui-même a déclaré que les traités proprement dits sont beaucoup plus rares que les autres accords internationaux; or, le titre "Droit des traités" suppose que la Commission ne doit étudier que cette forme particulière et exceptionnelle d'accord international. Il faut que le titre corresponde au véritable contenu du code; il serait peut-être préférable de l'intituler: "Droit des accords internationaux, y compris les traités".

27. M. BARTOS est opposé à la suppression de la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article premier, car elle résout un problème difficile.

28. Pour ce qui est du titre du code, la question est à l'étude depuis de nombreuses années et elle ne devrait pas faire l'objet d'un nouvel examen approfondi. De plus, M. Bartoš n'est pas certain qu'en Europe continentale la pratique moderne touchant la ratification et la validité du point de vue constitutionnel soit aussi stricte que M. Scelle paraît le supposer. Tout dernièrement, les ministres des affaires étrangères de la Yougoslavie et de la France ont échangé les instruments de ratification d'un accord concernant le règlement de dettes. L'accord porte sur les droits de ressortissants français à l'étranger et sa seule base juridique est le code civil français; néanmoins, les chefs des délégations yougoslave et française ont décidé que l'accord et ses annexes entreraient en vigueur lorsque les autorités compétentes des deux parties les auraient ratifiés ou approuvés conformément aux dispositions d'ordre constitutionnel. D'après Mirkine-Guetzevitch, certaines constitutions nouvelles énumèrent expressément les catégories de traités et d'accords internationaux pour lesquelles la ratification est requise. Aux termes de la législation yougoslave, qui est analogue à celle de certains pays occidentaux, les traités et autres accords internationaux qui ont un caractère militaire ou politique, de même que ceux qui impliquent une modification du droit interne, sont ratifiés par l'Assemblée nationale, alors que les autres traités et accords internationaux sont ratifiés par le Conseil exécutif fédéral. Il appartient donc d'ordinaire aux autorités gouvernementales de décider si un instrument donné doit être soumis à la ratification, et pour ce faire elles recherchent si l'instrument international en cause porte sur des questions ressortissant à la compétence nationale, ce qui est généralement le critère décisif.

29. En conséquence, si M. Scelle est fondé à dire que les traités sont conclus solennellement et doivent toujours être soumis à la ratification, il peut en être de même, en fait, pour d'autres accords internationaux. L'emploi des mots "traités et autres accords internationaux" dans de nombreuses constitutions ne doit pas influencer la Commission. En formulant les règles applicables à l'enregistrement des traités, la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies n'a pas donné au terme "traité" une interprétation restrictive. De même, le rapporteur spécial a employé l'expression "droit des traités" pour désigner le droit applicable à tout instrument dans lequel les Etats intéressés souscrivent des obligations contractuelles internationales.

30. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle les termes de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies qui concerne l'enregistrement des traités et qui vise "Tout traité ou accord international ...". A son avis, le terme "traité" n'a pas la même signification fondamentale en droit international et en droit constitutionnel; la distinction est encore confirmée par la mention des "traités et autres sources du droit international" dans le préambule de la Charte, car ces mots ne sont certes pas employés au sens étroit qui est donné au terme "traités" en droit constitutionnel. Il en est de même pour la mention de "l'interprétation d'un traité" à l'Article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice et celle des "conventions internationales, soit générales, soit spéciales" à l'Article 38 du Statut. L'emploi du terme "traité" au sens général s'appuie donc sur de nombreux précédents; son emploi dans son sens particulier ou constitutionnel peut entraîner des difficultés.

31. M. HSU est d'avis que, pour le moment, le titre doit être maintenu sous sa forme actuelle. Il comprend la difficulté devant laquelle se trouve M. Scelle et qui n'est pas particulière aux juristes d'Europe, mais il pense comme le secrétaire de la Commission que l'on est fondé à employer le terme "traité" dans son sens général.

32. Il croit aussi qu'il ne serait pas judicieux de supprimer la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article premier.

33. M. YOKOTA pense également qu'il convient de maintenir la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article premier. Cet article n'affecte pas la validité des accords internationaux qui ne sont pas sous la forme écrite; telle est, semble-t-il, l'opinion correcte, eu égard à l'affaire du Groenland oriental, dans laquelle la validité d'un accord verbal, qui avait été mise en doute, a été confirmée par la Cour permanente de Justice internationale.

34. M. TOUNKINE fait observer, au sujet du titre du code, que la nomenclature des accords internationaux perd sans cesse de son importance. Le même genre d'accord reçoit souvent un titre différent comme on peut le constater dans le *Recueil des traités* des Nations Unies. De plus, l'URSS vient de conclure avec l'Autriche un traité consulaire qui est analogue aux conventions consulaires passées avec d'autres pays. Le plus simple serait de tenir pour établi que le terme "traité" englobe toutes les formes d'accords internationaux ou, plus exactement, tous accords exprès entre Etats constatés par un instrument formel. L'autre solution serait d'intituler le code "Droit des accords inter-

nationaux", ce qui permettrait d'éviter les difficultés que pourrait soulever le droit constitutionnel de certains Etats. Toutefois, pour sa part, il préférerait maintenir le titre original.

La séance est suspendue à 11 h. 25; elle est reprise à 11 h. 50.

35. M. AMADO craint que, en dépit du fait que la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article premier soit claire dans son ensemble, l'emploi du mot "validité" ne fasse naître des doutes en raison de la grande diversité des aspects de la notion de validité. Il serait peut-être préférable de dire que la force obligatoire de ces accords ne serait pas affectée.

36. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, résume les opinions qui ont été exprimées au sujet de l'article premier et des paragraphes 1 et 2 de l'article 2.

37. D'une manière générale, les membres de la Commission pensent, semble-t-il, que le code doit s'appliquer uniquement aux accord internationaux qui sont sous la forme écrite. Toutefois, certaines divergences d'opinion se sont manifestées sur la question de savoir s'il faut mentionner les accords internationaux qui ne sont pas établis sous cette forme. C'est là essentiellement une question de rédaction, mais si l'article se bornait à dire que le code ne se rapporte qu'aux accords écrits, il pourrait donner à croire que les autres accords sont nécessairement dénués de validité. On pourra améliorer plus tard le libellé de la phrase en question, mais il importe de marquer que le code ne modifiera pas le statut des accords non écrits, qui est régi par des principes juridiques généraux indépendants du code. Comme M. Amado, il pense que le mot "validité" pourrait être remplacé par l'expression "force obligatoire".

38. En réponse à une question de M. Pal, qui voulait savoir si le code s'appliquerait aux traités en vigueur ou seulement aux traités conclus dans l'avenir, il fait observer que le problème n'est pas particulier à la question des traités. Quelle que soit la matière dont la codification est entreprise, les règles formulées peuvent ou non s'appliquer aux situations actuelles. Dans le cas présent, la Commission s'occupe de codifier le droit des traités en vigueur sur lequel, par hypothèse, se fondent les traités déjà conclus. La matière est générale et l'on n'entend pas modifier les effets des dispositions d'instruments particuliers.

39. Il comprend les difficultés qui se présentent à l'esprit de M. Scelle en ce qui concerne la nomenclature, et il a signalé ces complications au paragraphe 10 de son introduction. Il serait peut-être possible d'adopter comme titre "Droit des traités et autres accords internationaux", ce qui serait une formule préférable à l'expression "traités et accords internationaux" qui figure dans la Charte et qui suppose qu'un traité n'est pas un accord international. Mais, même si le titre était modifié, le choix des mots à employer dans chaque article resterait difficile car l'emploi de cette nouvelle expression complète ne faciliterait pas la rédaction; un terme général qui englobe les différents genres d'accords est indispensable.

40. Le rapporteur spécial partage l'opinion de ceux qui ont signalé que le mot "traité" avait un sens général et un sens particulier et que le sens général englobait les accords internationaux de tous genres. C'est là encore une autre raison de ne pas faire de distinction entre les concepts. M. Scelle a fait observer qu'un traité était un genre particulier d'instrument, qu'il était solennellement conclu et qu'il était toujours sujet à ratification; or, ces formalités ne concernent que la conclusion des traités, alors qu'à d'autres égards, tels que l'extinction, l'application et les effets, certaines formes juridiques doivent être observées qui sont les mêmes pour tous les accords internationaux. Comme c'est seulement pour leur conclusion que l'on distingue nettement les traités des autres accords internationaux, il est souhaitable d'employer les termes les plus généraux pour désigner les instruments en cause. Toutefois, on pourrait modifier le titre à condition de bien préciser qu'on l'a fait uniquement pour plus de commodité. Au reste, la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 2 a été écrite expressément pour établir une distinction entre les traités proprement dits et les autres accords.

41. M. Scelle a également suggéré de fusionner l'article premier et les paragraphes 1 et 2 de l'article 2. La chose est faisable, à condition de reconnaître et de maintenir la distinction d'ordre technique entre l'objet du code et la définition du "traité". Le rapporteur spécial remaniera ces paragraphes comme il a été suggéré et en présentera sous peu les nouveaux textes à la Commission pour qu'elle les étudie de façon approfondie. A ce propos, il appelle l'attention sur le paragraphe 4 de l'article 2, qui précise que la question de savoir si un instrument présente les caractéristiques d'un traité en droit international est indépendante de sa situation juridique aux fins du droit constitutionnel. En d'autres termes, ce n'est pas parce que le code vise des instruments qui ne sont pas effectivement dénommés "traités" que des instruments tels que les accords en forme simplifiée (*executive agreements*) deviendront des traités au regard de la loi nationale; ces accords sont entièrement régis par le droit interne. Le code ne traite que des principes juridiques internationaux.

42. Se référant au paragraphe 3 de l'article 2 et au commentaire correspondant, il fait observer qu'il a cru devoir insérer ce paragraphe parce que l'on a parfois confondu les traités et les déclarations unilatérales qui donnent naissance à une obligation internationale. Ces dernières, si elles sont véritablement unilatérales, ne sauraient être considérées comme des traités ou des accords internationaux, l'idée même de traité supposant l'existence de deux parties au moins. Il a jugé opportun de faire ressortir la distinction dans le code, réserve faite, bien entendu, des effets internationaux de la déclaration unilatérale. Telle a été également la position de sir Hersch Lauterpacht.

43. M. AMADO est d'avis que le paragraphe 3 de l'article 2 est superflu, dans une certaine mesure, puisque les paragraphes 1 et 2 contiennent une définition qui mentionne les instruments conclus entre deux ou plusieurs "collectivités", ce qui exclut évidemment tout instrument ou déclaration unilatérale.

44. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) signale le rapport existant entre le débat en cours et la déclaration d'acceptation de juridiction qui est prévue à l'Article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice. Certains auteurs sont enclins à ranger cette déclaration parmi les accords, alors que d'autres y voient une forme d'adhésion à un accord ou traité en vigueur plutôt qu'un accord nouveau.

45. M. BARTOS fait valoir qu'il existe différentes catégories de déclarations unilatérales. Il y a les déclarations *urbi et orbi* et les déclarations adressées à certains Etats qui contiennent une offre qui est acceptée par les bénéficiaires, par exemple, les déclarations faites par d'anciens Etats suzerains lors de l'accession à l'indé-

pendance de territoires non autonomes. La question de savoir si une telle déclaration constitue un accord international est encore controversée, et la Commission voudra peut-être l'étudier sans pour autant la mentionner dans le code.

46. Pour M. PAL, un traité peut lui-même contenir une offre qui, si elle est acceptée, constituerait un traité caractérisé. L'acceptation serait unilatérale quant à la forme, mais elle ne le serait pas effectivement. Il estime que les membres de la Commission sont d'accord sur le principe et que la difficulté est surtout d'ordre rédactionnel.

47. M. EL-KHOURI ne pense pas que la Cour internationale de Justice jugerait qu'une déclaration unilatérale est obligatoire sans l'acceptation de la partie à qui elle a été adressée. A titre d'exemple, il cite la Déclaration commune que les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France ont faite, le 25 mai 1950, concernant les frontières des Etats du Moyen-Orient. Il est d'avis qu'aucune obligation internationale ne résulte de cette déclaration, puisque les Etats de la région en cause n'y ont pas répondu.

48. M. TOUNKINE estime qu'un instrument ou une déclaration unilatérale engendre des obligations internationales, s'il existe un accord exprès ou tacite dont il est fait mention dans la déclaration. Toutefois, la question a des ramifications multiples qu'il serait difficile de traiter en un court paragraphe. Comme la portée du code est déjà définie avec une précision suffisante dans les paragraphes 1 et 2 de l'article premier, M. Tounkine ne pense pas qu'il soit indispensable de faire mention des instruments ou des déclarations unilatérales dès l'instant surtout que le code doit porter uniquement sur les accords formels. C'est pourquoi, avec M. Amado, il estime que le paragraphe 3 de l'article 2 pourrait être supprimé.

49. M. ALFARO se déclare d'accord sur le fond de la première phrase du paragraphe 3, qui couvre non seulement un échange de notes mais encore une forme d'accord résultant de déclarations unilatérales distinctes.

50. Il rappelle qu'en 1904 un différend s'est élevé entre le Gouvernement de Panama et celui des Etats-Unis d'Amérique au sujet de l'interprétation du traité relatif à la construction d'un canal de navigation, de 1903. Le Secrétaire d'Etat américain à la guerre, M. Taft, s'était alors attaché à négocier un accord avec le Gouvernement de Panama, qui revêtait la forme, d'une part d'un décret du Président des Etats-Unis et, d'autre part, d'un décret du Gouvernement de Panama. Dans ce cas, les deux instruments, représentant une identité de volontés, formaient le "tout" dont il est question dans la première phrase du paragraphe 3.

51. Un instrument unilatéral peut donc, d'après cet exemple, constituer un traité, c'est pourquoi il lui semble que l'on pourrait modifier la deuxième phrase du paragraphe 3 qui serait alors rédigée comme suit:

> "Un instrument unilatéral, une déclaration ou une affirmation peuvent être obligatoires en droit international et peuvent équivaloir à un traité si elles valent adhésion à un traité ou acceptation d'un traité ou d'un autre engagement international, ou si elles constituent une telle adhésion ou acceptation."

52. M. AMADO ne partage pas l'avis de M. Alfaro. Il est possible qu'il y ait eu identité de volontés dans le cas cité par M. Alfaro, mais il n'y a pas eu traité au sens d'instrument formel unique, tel qu'il est défini au paragraphe premier de l'article 2.

53. M. HSU voit une certaine contradiction dans la deuxième phrase du paragraphe 3. A son avis, un instrument, une déclaration ou une affirmation qui est obligatoire en droit international doit être considérée comme un traité même si elle est unilatérale, à moins que par le mot "obligatoire" le rapporteur spécial ait voulu dire "moralement obligatoire". La question ne saurait être écartée d'une codification du droit des traités simplement parce qu'elle est difficile à résoudre. Il faut au moins en faire mention.

54. Le PRESIDENT, prenant la parole en tant que rapporteur spécial, reconnaît qu'il existe des déclarations unilatérales qui, conjointement avec d'autres déclarations, créent des obligations internationales. C'est le cas dans les exemples cités par M. Liang, M. Bartoš et M. Alfaro. La première phrase du paragraphe 3 était destinée à couvrir ces cas, mais la rédaction pourrait sans doute en être améliorée.

55. Le cas auquel il songeait lorsqu'il a rédigé la deuxième phrase du paragraphe 3 était celui d'une déclaration purement unilatérale pouvant être considérée comme obligatoire en droit international sans qu'aucune autre déclaration ait été faite en retour. Si un Etat A fait unilatéralement une déclaration de ses intentions et que les Etats B et C, sans accepter ou reconnaître formellement cette déclaration, agissent par la suite autrement qu'ils ne l'auraient fait si l'Etat A n'avait pas fait de déclaration, on peut estimer que l'Etat A a assumé certaines obligations. C'est ce cas précis que le rapporteur spécial avait voulu écarter en rédigeant la deuxième phrase du paragraphe 3.

56. Il estime avec M. Pal qu'il y a accord dans le principe, et il précise qu'il serait disposé à rédiger un nouveau texte à la lumière des débats qui viennent d'avoir lieu, soit en apportant certaines modifications de forme au paragraphe 3 de l'article 2, soit peut-être en modifiant le paragraphe premier de manière à pouvoir supprimer le paragraphe 3.

57. M. SANDSTRÖM estime qu'une déclaration unilatérale ne peut être obligatoire en droit international que si elle contient une offre d'assumer des obligations envers d'autres Etats; elle ne peut être obligatoire du simple fait que d'autres Etats l'estiment obligatoire. Il en va de même des actes ou des déclarations faites par un gouvernement à l'adresse de ses propres ressortissants.

58. Le PRESIDENT, prenant la parole en tant que rapporteur spécial, déclare que le mot "obligatoire" au paragraphe 3 traduit une obligation juridique. Les traités ne sont pas la seule source d'obligations en droit international.

59. M. TOUNKINE fait observer que la Commission ne saurait s'attendre que les Etats acceptent des formules théoriques exposant en quoi consistent les obligations internationales. Il ne voit pas la nécessité, après avoir donné une définition positive du traité, de spécifier ce qui n'est pas un traité.

La séance est levée à 13 h. 5.

481ème SEANCE

Mercredi 22 avril 1959, à 9 h. 45.
Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Allocution de bienvenue du Directeur général du Bureau international du Travail

1. Le PRESIDENT annonce que, comme les membres de la Commission en sont informés, des dispo-

sitions ont été prises pour que la Commission se réunisse au Bureau international du Travail pendant le reste de la session, afin que la Conférence des ministres des affaires étrangères puisse plus facilement se tenir au Palais des Nations.

2. M. JENKS (Sous-Directeur général du Bureau international du Travail) souhaite la bienvenue à la Commission au nom du Directeur général et déclare que l'Organisation internationale du Travail (OIT) est heureuse, pour plusieurs raisons, d'offrir à la Commission l'hospitalité de ses locaux: d'abord, ce faisant, elle facilite l'organisation matérielle de la Conférence des ministres des affaires étrangères dont le résultat influera dans une si large mesure sans doute sur l'avenir de la paix et du droit dans les années à venir; en second lieu, en vertu d'arrangements de longue date, l'Organisation des Nations Unies et le Bureau international du Travail mettent en commun, lorsque la multiplicité des réunions l'exige, leurs services et leurs salles de conférences dans l'intérêt des deux organismes; en troisième lieu, la Commission compte parmi ses membres beaucoup d'amis de toujours de l'OIT et enfin, l'Assemblée générale a donné pour mandat spécial à la Commission du droit international de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification.

3. Ceux qui consacrent leur activité à l'Organisation internationale du Travail éprouvent une certaine fierté à avoir contribué de façon marquée au développement progressif du droit international. L'OIT s'occupe d'un ensemble d'obligations découlant de traités sans doute unique quant à sa portée et à sa complexité; il comprend en effet 111 conventions — dont 92 sont déjà en vigueur — qui ont fait l'objet de 1892 ratifications, et 1382 déclarations d'application concernant les territoires non métropolitains, embrassant 76 pays et 94 territoires. Il n'est pas exagéré de dire que cet ensemble d'obligations a exercé, depuis une génération, sur la législation et la politique sociales du monde, une influence qui, si elle s'avère durable comme le pense l'OIT, sera considérée un jour comme comparable à celle qu'a eue le code de Justinien sur le développement du droit civil.

4. L'OIT a suivi avec le plus vif intérêt les travaux de la Commission du droit international dans toute la mesure où ces travaux peuvent avoir des rapports avec sa propre activité. Dans divers ordres d'idées, les conclusions de la Commission, notamment en ce qui concerne les réserves aux conventions et certains aspects du droit de la mer, lui ont été d'une grande utilité dans ses travaux. Elle espère fermement qu'à l'avenir, lorsque la Commission abordera les questions telles que le droit des traités et les problèmes relatifs au statut juridique des organisations internationales, elle tiendra compte des problèmes particuliers de l'OIT. Celle-ci, pour sa part, communiquera très volontiers à la Commission tous les renseignements qui pourront faciliter sa tâche.

5. L'Organisation internationale du Travail souhaite que les services qu'elle met à la disposition de la Commission aident au succès de la session, et elle ne doute pas que les délibérations de la Commission contribuent durablement au développement du droit international.

6. Le PRESIDENT demande à M. Jenks d'exprimer au Directeur général du Bureau international du Travail la gratitude de la Commission, et le remercie de l'intéressante déclaration qu'il vient de faire sur l'apport de l'OIT au développement du droit international et, en particulier, au droit des traités. Le droit des traités est précisément la question qui fait actuellement l'objet des délibérations de la Commission. Il sera heureux en temps voulu de tenir compte des points que M. Jenks a signalés à son attention.

7. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), prenant la parole au nom du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, prie M. Jenks de transmettre ses remerciements au Directeur général du Bureau international du Travail.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 2 (*suite*)

8. M. YOKOTA déclare qu'étant donné les opinions exprimées par certains membres de la Commission à la fin de la dernière séance, il se voit dans l'obligation d'intervenir dans le débat au sujet des déclarations unilatérales dont il est fait mention au paragraphe 3 de l'article 2 du projet de code préparé par le rapporteur spécial.

9. A la 480ème séance, le rapporteur spécial a laissé entendre (par. 54), que les déclarations unilatérales citées à titre d'exemples par M. Liang, M. Bartoš et M. Alfaro constituaient des traités au sens où on l'entend dans le projet de code. M. Yokota ne partage pas tout à fait, quant à lui, cette manière de voir. Il serait porté à faire sienne l'opinion de beaucoup d'auteurs, qui considèrent comme un accord international une déclaration faite aux termes de l'Article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, conjointement avec d'autres déclarations similaires; il ne faut pas oublier, néanmoins, que certains juristes éminents ne partagent pas cette opinion.

10. En ce qui concerne le cas visé par M. Alfaro à la 480ème séance (par. 50), il n'est pas certain, de l'avis de M. Yokota, que les décrets publiés respectivement par les Etats-Unis d'Amérique et par la République de Panama constituent un traité. Tout ce que l'on peut dire c'est qu'il y a eu accord entre les deux Etats — accord que l'on ne saurait qualifier de traité dans l'acceptation où l'entend le projet de code, puisqu'il n'a pas été établi sous la forme écrite — et que les deux décrets ont été pris en exécution de cet accord. Mais ils ne constituent pas en eux-mêmes des éléments de l'accord. Ce qui n'est pas douteux c'est que ni le décret des Etats-Unis ni celui de Panama ne sont régis par le droit international. Chacun relève au contraire du droit interne de l'Etat intéressé et c'est là la preuve la plus convaincante que ni l'un ni l'autre des deux instruments ne fait partie d'un traité. Le fait que l'annulation du décret pris par le Gouvernement des Etats-Unis a suscité un différend international ne change rien à l'affaire, car du point de vue strictement juridique le différend est né, non de l'annulation du décret mais de l'inobservation des dispositions de l'accord qui avait donné lieu à la publication du décret. C'est une situation comparable à celle qui existerait si un Etat partie à un traité abrogeait la législation ou les règlements promulgués en application d'un traité. L'Etat en question serait responsable, non d'avoir abrogé ses propres textes législatifs, mais de ne pas avoir respecté les conditions du traité.

11. M. Yokota ne veut cependant pas insister sur la question des déclarations unilatérales, qui est complexe et sujette à controverse et qu'il faut laisser le soin à la pratique d'élucider ultérieurement. A son avis, la Commission devrait s'abstenir de formuler des dispositions

sur ce point et, comme M. Amado (480ème séance, par. 43) et M. Tounkine (*Ibid.*, par. 48), il estime que le paragraphe 3, ou du moins la deuxième phrase de ce paragraphe, pourraient être supprimés.

12. M. BARTOS précise que, s'il a présenté, à la séance précédente, des observations concernant les déclarations ou instruments unilatéraux, c'est afin qu'il soit constaté dans le compte rendu officiel que la Commission a débattu une question sur laquelle l'opinion des juristes internationaux reste divisée et qui, de ce fait, ne peut être codifiée. Etant donné la discussion qui a eu lieu depuis, M. Bartoš présentera sur cette question certaines autres observations qui, elles non plus, ne sont pas destinées à figurer dans le code.

13. Parmi les différentes sortes de déclarations et instruments unilatéraux, il faut distinguer la déclaration unilatérale qui constitue un accord supplémentaire à un traité de base. C'est le cas d'une déclaration aux termes de laquelle les parties acceptent la juridiction de la Cour internationale de Justice et dont le secrétaire de la Commission a fait mention. Le Statut de la Cour est le traité de base et les déclarations faites aux termes de l'Article 36 du Statut constituent l'instrument d'acceptation de ce traité sous certaines conditions. Il y a même eu une affaire dans laquelle la Cour elle-même a estimé que le concours de déclarations de ce genre, en l'occurrence des déclarations faites par les gouvernements de la Norvège et de la France, avait créé un lien contractuel en ce qui concerne la juridiction de la Cour.

14. Au contraire, il existe des déclarations unilatérales qui sont indépendantes des accords existants. Dans ses conférences et ses écrits, M. Bartoš est toujours parti du principe, fondé sur une étude minutieuse de la pratique, que si une déclaration unilatéraie est suivie de certaines négociations internationales ayant pour objet de donner effet à l'offre faite et si la déclaration est mentionnée dans l'accord international qui intervient, elle constitue alors une obligation contractuelle internationale du fait que les obligations assumées aux termes de l'accord sont remplies. Il est non moins exact qu'une déclaration unilatérale faite par un gouvernement à l'adresse d'un autre gouvernement, le premier escomptant l'acceptation du second, en vue de réglementer leurs relations internationales, contient certainement des éléments contractuels si la déclaration est acceptée.

15. Il lui faut admettre que ni dans la doctrine ni dans la pratique on ne trouve de solution bien précise aux cas du genre de ceux qu'a cités M. Yokota. Les opinions diffèrent sur le point de savoir si, dans ces cas, le fait de faire une déclaration ou de promulguer un décret ou une annulation relève entièrement de la compétence interne, ou s'il existe une obligation contractuelle précise. La pratique a montré que, dans la plupart des cas, le lien créé peut être considéré comme tenant à la fois du *modus vivendi* et du lien contractuel.

16. Il ne s'agit pas tant d'une question de doctrine juridique qu'on puisse régler d'une façon générale que d'une question de pratique qui appelle un examen séparé pour chaque cas particulier. Et s'agissant d'un problème qui n'a pas trouvé de solution universelle, mais qu'il faut laisser mûrir et se développer dans la pratique, la Commission peut parfaitement, sans faillir à son devoir, ne pas s'attacher à en faire la codification.

17. La Commission doit se défendre de considérer les déclarations unilatérales — même celles qui sont très précisément faites à l'adresse d'autres gouvernements — comme devant servir à protéger des droits acquis ou comme constituant des stipulations qui peuvent être invoquées par les autres, car les stipulations sont inscrites non dans des déclarations unilatérales mais dans des accords effectivement conclus avec les autres. Surtout et avant tout, la Commission ne doit rien faire qui équivaille à une reconnaissance du caractère contractuel des déclarations et instruments unilatéraux. C'est là une question qui doit être réglée pour chaque cas d'espèce.

18. M. EL-KHOURI estime que, si l'on maintient la deuxième phrase du paragraphe 3, il faudra préciser que si un instrument ou une déclaration unilatérale intéressent plus d'un Etat ou sont adressés à plus d'un Etat, ils ne pourront avoir force obligatoire que s'ils sont acceptés par tous les Etats intéressés et non seulement par l'un d'entre eux.

19. M. EDMONDS déclare qu'il serait enclin à maintenir la deuxième phrase du paragraphe 3 parce qu'elle explique pourquoi on a omis dans le code les déclarations et instruments unilatéraux. Cette phrase indique simplement qu'une déclaration ou un instrument unilatéral peut être ou ne pas être obligatoire, selon les circonstances particulières du cas d'espèce.

20. M. AMADO rappelle qu'il a été le premier à proposer (480ème séance, par. 43) de supprimer le paragraphe 3. S'il l'a fait, c'est par souci de condenser le libellé du texte. Le paragraphe 1 définit un traité du type classique, le paragraphe 2 fait allusion à d'autres formes d'accords internationaux qui équivalent à des traités. Quant à la deuxième phrase du paragraphe 3, c'est une sorte d'observation, de réflexion qui, en réalité, n'a pas sa place dans un code.

21. M. SANDSTRÖM ne voit aucune raison de conserver même la première phrase du paragraphe 3. Elle n'énonce rien qui ne soit déjà contenu dans les paragraphes 1 et 2.

22. M. ALFARO propose qu'avant de poursuivre l'examen de l'article 2, la Commission entende le rapporteur spécial exposer les modifications qu'il envisage d'apporter à la rédaction de l'article.

23. Le PRESIDENT, prenant la parole en tant que rapporteur spécial, déclare qu'il reste convaincu que, sur le fond de la question, il n'existe pas de trop grandes divergences de vues entre les membres de la Commission et qu'il s'agit, en réalité, de trouver le mot juste pour exprimer l'idée. Les observations faites par les autres membres de la Commission l'ont beaucoup intéressé, et il voudrait réfléchir encore à cette question avant de proposer une nouvelle rédaction pour l'article 2.

ARTICLE PREMIER (*suite*)

24. M. YOKOTA demande quelle est la situation en ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article premier. A la 480ème séance, le rapporteur spécial a rappelé (par. 9) que la Commission avait décidé de ne pas étudier la question des traités conclus entre organisations internationales ou entre organisations et Etats, mais le commentaire relatif à ce paragraphe (A/CN.4/101) donne l'impression que la Commission entend faire figurer une telle disposition dans le projet, du moins à titre provisoire. Personnellement, il est d'avis de limiter pour le moment la portée du code aux relations entre Etats.

25. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, précise que dans le commentaire, il s'est appuyé sur ce qu'il croyait être la décision prise

par la Commission quelques années auparavant. La Commission avait d'abord décidé de comprendre provisoirement les organisations internationales dans le projet, mais, par la suite, elle a estimé que, sans exclure les organisations internationales, elle devait, pour commencer, limiter le code aux traités entre Etats, quitte à examiner ensuite les additions ou modifications qu'il faudrait lui apporter pour qu'il s'applique également aux organisations internationales.

26. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) indique qu'un résumé des vues initiales de la Commission en la matière figure dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa deuxième session (1950)[1]. La Commission a évoqué la question pour la dernière fois en 1956 et le Président a confirmé alors le résumé que le rapporteur spécial actuel avait fait sur la manière de voir de la Commission.

27. Le PRESIDENT, prenant la parole en tant que rapporteur spécial, déclare avoir nettement l'impression qu'à un certain moment, quelques articles mentionnant les organisations internationales ont été adoptés à titre préliminaire. En 1956, en tout cas, la Commission ne doutait aucunement que les organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies possèdent le pouvoir de conclure des traités, ce que la Cour internationale de Justice a confirmé dans l'avis consultatif qu'elle a rendu dans l'affaire concernant la "réparation des dommages subis au service des Nations Unies" [2] et elle a décidé que le code devait s'appliquer auxdites organisations. Toutefois, on compliquerait la question à vouloir étudier en même temps les traités entre Etats et les traités entre organisations internationales. Il a donc paru préférable de commencer par rédiger un code relatif aux traités entre Etats, la Commission étant libre de décider ensuite si le code s'appliquerait, après quelques modifications, aux organisations internationales ou si ces dernières devaient faire l'objet d'une section particulière. Dans sa rédaction actuelle, le paragraphe 1 de l'article 2 s'applique aux deux catégories de traités, puisque le terme "Etat" en a été éliminé à dessein; mais il est possible que, pour de nombreux articles, le même texte ne puisse s'appliquer facilement dans les deux cas.

28. M. TOUNKINE, appuyé par M. YOKOTA, propose que la Commission décide d'étudier d'abord les traités entre Etats et de rechercher ensuite dans quelle mesure les articles sont applicables aux traités conclus entre organisations internationales ou entre organisations et Etats.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLES 3 À 9

29. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, expose au sujet de l'article 3 (*Quelques définitions connexes*) qu'en rédigeant son premier rapport, l'idée lui est venue qu'il pourrait être utile de faire figurer une définition de l'Etat dans le projet; mais depuis, il est arrivé à la conclusion que ce n'était pas vraiment nécessaire et qu'il n'était peut-être même pas judicieux de perdre du temps à essayer d'élaborer une telle définition. La notion n'est pas particulière au droit des traités, elle intéresse l'ensemble du droit international. Toutefois, elle présente un aspect qui ressortit au droit des traités, à savoir la compétence pour conclure des traités, dont le code doit s'occuper; mais c'est au moment où l'on étudiera la validité substantielle, sujet du troisième rapport, qu'il conviendra de l'examiner. On pourrait donc, pour le moment, laisser en suspens l'article 3.

30. L'article 4 (*Ex consensu advenit vinculum*) et l'article 5 (*Pacta sunt servanda*) peuvent également être laissés en suspens. Ils concernent des principes fondamentaux du droit des traités, mais, comme il est dit dans le commentaire relatif aux articles 4 à 9, le rapporteur spécial a éprouvé quelques doutes au sujet de la place à leur donner. La question de savoir s'ils devaient figurer dans cette partie du code ou dans l'une des parties suivantes a été l'objet d'un échange de vues en 1956, et la Commission a estimé qu'il serait peut-être préférable de les insérer là où ils trouvent logiquement leur place, à savoir dans la section consacrée aux effets des traités. Il les a donc étudiés de façon beaucoup plus approfondie dans son quatrième rapport (A/CN.4/120). La Commission devra, par la suite, se prononcer sur l'ordre des articles lorsqu'elle aura achevé l'élaboration du code.

31. Ces observations valent aussi pour l'article 6 (*Res inter alios acta*), qui est consacré à une question très complexe, que le rapporteur spécial compte étudier dans son prochain rapport.

32. L'article 7 (*Droit régissant les traités*) peut être examiné à la présente session, de même que la question de savoir si cet article doit figurer dans le code; la Commission peut également examiner l'article 8 (*Classification des traités*), qui n'est peut-être pas indispensable mais dont le sujet est toujours mis en évidence dans les manuels de droit.

33. L'article 9 (*Exercice du pouvoir de conclure des traités*) serait peut-être bien mieux à sa place dans la section consacrée à la validité substantielle. Il s'agit en fait de la réalité du consentement donné par les Etats. Dans certains cas, ce consentement peut n'être pas véritablement donné parce que la procédure prescrite par la Constitution n'a pas été suivie. La Commission pourrait étudier le fond des articles 7 et 8, ainsi que la question connexe de savoir si le code doit contenir des articles relatifs à ces matières et, dans l'affirmative, où il convient de les faire figurer.

34. M. SCELLE, se référant à la suggestion du rapporteur spécial d'ajourner l'examen de l'article 3, estime qu'il convient d'indiquer le plus tôt possible dans le code que la conclusion des traités est de la compétence des Etats. A l'alinéa i du paragraphe *a* de l'article 3, l'Etat est défini comme étant "une collectivité comprenant une population habitant un territoire déterminé"; cette définition est très intéressante car la population est l'élément essentiel de la personnalité de l'Etat. Certains auteurs ont dit que l'élément essentiel de l'Etat était le gouvernement: c'est une absurdité car il ne peut pas y avoir de gouvernement s'il n'y a pas de population. Depuis que la Charte des Nations Unies a reconnu le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'idée que la population doit participer à la conclusion des traités a gagné du terrain. Toutefois, il importe davantage de dire dès le début que les traités sont conclus par les Etats, quels que soient les éléments composants de ces derniers. Le projet de code ne doit pas nécessairement comprendre une définition de l'Etat, mais il faudrait y faire figurer une disposition selon laquelle l'Etat est l'entité compétente pour ratifier et exécuter les traités.

35. Un autre point sur lequel la Commission devrait revenir, peut-être lors de l'étude du quatrième rapport,

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 12*, par. 162.

[2] *Avis consultatif: C.I.J., Recueil 1949*, p. 174.

est le problème de la validité ou la nullité d'un traité selon qu'il a été conclu conformément ou contrairement à la constitution. A son avis, un traité peut modifier le droit constitutionnel. Il reconnaît que c'est une question controversée, qui ne doit pas nécessairement être réglée dans les premiers articles.

36. L'article 4 est essentiel. La base de l'obligation née du traité est le consentement. Il faut le dire au début même du code. Un traité crée une obligation à la charge non pas d'une, mais de deux ou plusieurs populations, et constitue le début essentiel du fédéralisme et par conséquent d'une société internationale.

37. L'article 5 peut être laissé en suspens, car il y a des pactes qui sont "servanda" et d'autres qui ne le sont pas puisqu'un traité ne saurait être indéfiniment valable. On peut également ajourner l'examen de l'article 6.

38. M. TOUNKINE appuie les propositions du rapporteur spécial. On peut raisonnablement supprimer la définition de l'Etat à l'article 3 en se fondant sur le principe *omnis definitio periculosa est*. Ce n'est pas que la Commission doive esquiver les questions compliquées, mais les définitions ne sont pas toujours indispensables dans les instruments de cette nature, surtout si elles doivent être acceptées par les Etats. Il ne faut pas insérer dans un projet de code des définitions ou des concepts qui ont la prétention d'être des définitions théoriques et non des normes de conduite. Rien ne permet d'espérer que les Etats accepteront certaines notions d'ordre théorique. D'autre part, M. Tounkine convient que l'on peut ajourner l'examen des articles 4, 5, 6 et 9 jusqu'au moment où l'on examinera le quatrième rapport. Cette décision est indépendante de la place qu'il faut donner aux articles, et la Commission pourra examiner cette dernière question lorsqu'elle sera saisie de l'ensemble du code.

39. M. YOKOTA est également d'avis que l'article 3 pourrait être supprimé. La définition de l'Etat n'est pas particulière au droit des traités. La question à régler est celle de la capacité des Etats à acquérir des droits et à contracter des obligations. Il serait oiseux de faire figurer une définition de l'Etat dans tous les codes. Lorsque la Commission étudiait les relations et immunités diplomatiques, à sa session précédente, on s'est demandé quels étaient les Etats qui avaient le droit d'établir des relations diplomatiques, et la Commission s'est contentée de donner son opinion dans le commentaire relatif à l'article pertinent. Pour le droit des traités, il serait peut-être également préférable d'employer le terme "Etat" sans le définir et, le cas échéant, d'insérer une explication analogue dans le commentaire. On peut, d'autre part, fort bien ajourner l'examen des articles 4 à 9; mais ces articles étant consacrés à des principes fondamentaux du droit des traités, il pense, comme M. Scelle, qu'ils devraient figurer au début du code.

40. M. EL-KHOURI fait observer que la première phrase de l'alinéa i du paragraphe *a* de l'article 3 est très importante, mais qu'il serait sans doute préférable de l'étudier à propos de la compétence pour conclure des traités et contracter des obligations internationales. Ce sujet comprendra la question des Etats dominants et des Etats subordonnés. Un Etat peut créer un gouvernement pour une faible partie de son territoire, puis nouer par traité des relations avec ce gouvernement. A son avis, un Etat dominant ne doit pas être autorisé à conclure un traité avec un gouvernement subordonné tel que le gouvernement d'un territoire sous tutelle ou mandat, ni à lui imposer des obligations internationales à son profit. Il serait préférable d'examiner séparément ce point, qui pose des problèmes très délicats.

41. M. BARTOS appuie les propositions du rapporteur spécial. Il pense aussi que *omnis definitio periculosa est,* encore que les traités nécessitent parfois certaines explications, qui sont plutôt des définitions d'ordre pratique que des définitions théoriques, mais qui influent en fait sur les définitions théoriques en raison de leur emploi et de leur diffusion. Il est toutefois dangereux de lier trop étroitement la personnalité de l'Etat, sujet du droit international, à sa compétence pour conclure des traités, car ce sont deux questions distinctes.

42. M. Bartoš accepte la proposition de renvoyer l'examen de certains articles, mais il tient à dire, touchant le paragraphe 7 de l'article 5, que le point de vue exprimé au sujet de la clause *rebus sic stantibus* ne correspond pas à sa conception de la science juridique. Il s'agit de savoir ce qu'est en droit un profond changement de circonstances. Si c'est une situation nouvelle en fait et en droit, il appartiendra à l'Etat intéressé de demander la revision ou l'extinction du traité car nul ne peut être juge et partie. Si la revision ne donne pas satisfaction, il se peut qu'il faille accorder l'extinction. Il y a, dans la doctrine, controverse sur le point de savoir si l'Etat en cause sera tenu d'exécuter l'obligation contestée jusqu'à la fin de la procédure et jusqu'à ce que le changement de circonstances ait été juridiquement établi ou si le changement de circonstances donne *ipso facto* le droit aux modifications dont l'existence sera seulement constatée par une décision déclarative d'arbitrage. M. Bartoš approuve sans réserve l'hypothèse fondamentale du rapporteur spécial selon laquelle un Etat ne saurait déclarer unilatéralement qu'il n'est pas tenu de se conformer à un traité. Il lui faut engager une procédure juridique, recourir par exemple à un arbitrage, et demander la reconnaissance du fait que les circonstances sont changées. Un Etat peut demander à se prévaloir d'un changement de circonstances, mais il ne saurait prétendre avoir le droit de le faire. On pourrait modifier la fin du paragraphe 7 de l'article 5 pour poser en principe que c'est seulement dans des circonstances exceptionnelles que la clause *rebus sic stantibus* peut justifier la revision ou l'extinction d'un traité.

43. M. MATINE-DAFTARY prend la parole pour formuler certaines observations générales sur l'esprit dans lequel les articles étudiés ont été rédigés. A son avis, ils sont trop stricts. Ils ont été rédigés d'après les travaux d'éminents juristes britanniques; toutefois, il ne faut pas oublier que le Royaume-Uni possède un système parlementaire et constitutionnel bien établi, alors que nombre d'Etats nouveaux n'ont pas une tradition semblable, qu'ils connaissent les coups d'état et que des gouvernements *de facto* y surgissent. Il faut tenir compte de la situation de ces Etats, notamment en ce qui concerne les alinéas i et ii du paragraphe *a* de l'article 3; si le gouvernement est établi constitutionnellement, la disposition est valable, mais il faut tenir compte des circonstances exceptionnelles.

44. L'argumentation de M. Bartoš au sujet de la clause *rebus sic stantibus* paraît convaincante à M. Matine-Daftary, qui estime qu'il faut également tenir compte de l'Article 14 de la Charte des Nations Unies. Il est difficile d'affirmer catégoriquement qu'un traité est un acte administratif. Aussi M. Matine-Daftary demande-t-il instamment au rapporteur spécial

de ne pas oublier qu'une certaine souplesse est nécessaire, étant donné les difficultés que des dispositions rigides pourraient créer à certains Etats.

45. M. PAL estime que la Commission ne procède pas à une discussion des articles sur le fond, mais examine seulement s'ils doivent être supprimés ou maintenus. Il reconnaît que l'article 3, avec la définition de l'Etat qui y est contenue, et les articles 4 à 6 doivent être omis pour l'instant. S'il est toujours dangereux de donner une définition, il est plus dangereux encore de vouloir définir l'Etat dans le cas présent, d'autant plus que dans le Statut de la Cour internationale de Justice comme dans la Charte des Nations Unies, il est fait mention des Etats sans qu'il en soit donné de définition. Chacun connaît le sens de ce terme et, à vouloir en donner une définition dans un cas précis, on risquerait de restreindre ou d'élargir, sans s'en apercevoir, la notion générale de cette entité que la Charte fondamentale a déjà adoptée. En ce qui concerne les articles 4 à 6, M. Pal maintient l'opinion qu'il a exprimée en 1956: l'énoncé de ces principes fondamentaux du droit des traités n'est pas déplacé et n'enlèvera rien à l'utilité ni à l'élégance de la présentation de ce droit des traités s'il figure au début du projet. M. Pal accepte cependant que l'on renvoie à plus tard l'examen de ces principes.

46. M. HSU constate que la Commission est, dans l'ensemble, d'avis de supprimer l'article 3, malgré les efforts faits par M. Scelle pour le conserver. C'est d'ailleurs là une conclusion qui était acquise d'avance, puisque les organismes juridiques internationaux n'ont jamais réussi à approuver un article satisfaisant concernant la définition de l'Etat.

47. En revanche, il serait judicieux d'indiquer quelque part dans le code par qui seront représentés les Etats qui concluent un traité.

48. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, estime, comme M. Hsu, que, dans l'ensemble, la Commission semble être en faveur de la suppression de l'article 3. S'il est vrai que la Commission paraît être d'accord avec M. Scelle sur ce que la définition devrait être, elle juge inopportun de formuler pour une branche seulement du droit international une définition qui touche tous les aspects de ce droit. Comme l'a dit M. Pal, il est à craindre qu'une définition n'affecte le statut de certaines collectivités considérées comme des Etats et même le statut des organisations internationales. Néanmoins, la Commission pourrait donner suite à la suggestion de M. Scelle en insérant dans le texte revisé de l'article 2 une référence à l'Etat en tant que collectivité capable de conclure des traités.

49. La proposition qu'il a faite d'ajourner l'examen des articles 4, 5 et 6 n'a pas soulevé d'objection, mais M. Scelle a émis l'avis que l'article 4 devrait dans un code de ce genre, être placé non loin du début. Le fond de l'article 4 est examiné de façon plus détaillée dans le quatrième rapport du rapporteur spécial; lorsque la Commission en abordera l'étude, elle pourra également examiner où il conviendra de placer l'article 4, mais pour l'instant, cet examen doit être différé.

50. De l'avis du rapporteur spécial, le paragraphe 1 de l'article 9, bien qu'il prête un peu à controverse, répondrait à l'objection que M. Hsu vient de soulever, et sir Gerald Fitzmaurice reconnaît qu'il faut faire mention dans le code de l'exercice du pouvoir de conclure les traités, ainsi que de la procédure constitutionnelle. Il est possible qu'il faille reviser considérablement l'article 9 pour tenir compte des observations de M. Matine-Daftary, mais le rapporteur spécial ne pense pas qu'on doive le supprimer. La question porte moins sur la validité formelle que sur la réalité du consentement; il s'agit de savoir si, lorsqu'un gouvernement prétend avoir donné son consentement, la procédure constitutionnelle nécessaire a été respectée, et, si elle ne l'a pas été, quel est l'effet qui en résulte sur le plan international et si l'on peut ou non présumer qu'il y a réellement eu consentement. La question est traitée en détail dans le troisième rapport, qui porte sur la validité substantielle.

51. Il reste donc à examiner les articles 7 et 8, qui ont essentiellement un caractère préliminaire et qui, s'ils sont maintenus, devront être placés au début du code.

52. A propos de l'article 7, sir Gerald Fitzmaurice demande aux membres de la Commission de se reporter au paragraphe 17 de son commentaire sur les articles, dans lequel il signale que l'article 7 peut paraître redondant, voire quelque peu illogique, mais qu'il semble souhaitable d'inscrire dans le code une disposition de ce genre. On peut se demander si un traité peut être régi par d'autres dispositions que celles du droit international, et même s'il est judicieux de faire allusion à une telle éventualité. Bien entendu, le comportement des Etats vis-à-vis des traités est régi par le droit interne mais, sur le plan international, la question relève du droit international. Dans certains cas, le droit international s'appliquera à des situations existant en vertu de dispositions du droit interne, mais c'est là une conséquence qui découle d'un principe de droit international et non de ce que le droit interne aurait un effet direct sur un instrument international. Dans ces conditions, peut-être serait-il bon d'insérer une disposition s'inspirant de l'article 7, mais la Commission estimera peut-être que cette question tombe sous le sens et qu'il est inutile de l'énoncer.

53. M. SCELLE souscrit à l'interprétation du rapporteur spécial, mais il souligne que les organes nationaux qui ont compétence pour faire un traité doivent respecter la constitution de l'Etat contractant, sinon, ce traité pourrait être argué de nullité. Il en est ainsi parce que le droit international admet que les agents qui représentent l'Etat doivent se conformer à la constitution de cet Etat, puisque c'est d'elle qu'ils tiennent la capacité de conclure le traité. On constate ainsi une sorte de dualité de compétence chez les agents de l'Etat chargés de faire les traités, qui sont à la fois compétents en droit international et en droit interne.

54. L'article 7 est exact en un sens, mais il faudrait ajouter que, d'un certain point de vue, toutes les questions qui ont trait à la confection des traités sont également régies, en quelque mesure, par le droit constitutionnel, car la délégation de compétence du droit international aux agents nationaux implique que les traités doivent être conclus conformément à la constitution de l'Etat contractant. C'est pourquoi la dernière phrase de l'article où il est dit que toutes les questions concernant la conclusion, l'application et l'exécution d'un traité "sont régies par le droit international" peut prêter à confusion. Il serait sage d'adopter une formule plus explicite en précisant que, s'il est vrai que les représentants agissent selon les règles du droit international, ces règles délèguent à la constitution de l'Etat le pouvoir d'habiliter les organes, et ceux qui le représentent, à conclure et à exécuter les traités.

55. M. BARTOS fait remarquer que, d'après le droit international, aucune règle de droit interne ne devrait s'opposer à l'exécution d'un traité. M. Scelle paraît

avoir soulevé la question de la capacité des représentants à conclure les traités et, par conséquent, de la validité des traités. Or, même après que le traité a été conclu dans des conditions régulières du point de vue de la capacité des représentants de l'Etat, il peut encore y avoir des cas où le droit international prendra en considération des situations existant en droit interne. Mais M. Bartoš approuve l'interprétation du rapporteur spécial et estime que ces cas sont couverts par les mots "sont régies par le droit international". Ainsi, la question soulevée par M. Scelle, qui semble s'appliquer à la capacité des représentants de l'Etat à conclure les traités, ne se pose plus une fois que le traité a été régulièrement conclu. Limitée à l'acceptation des obligations, la thèse est juste, mais elle ne saurait s'appliquer lorsqu'il s'agit de modifier les obligations, et notamment lorsque le droit constitutionnel va à l'encontre du droit international.

56. M. TOUNKINE approuve la seconde suggestion du rapporteur spécial. L'article semble superflu, car il va de soi que les questions relatives aux traités entre Etats sont régies par le droit international.

57. En outre, les termes de l'article ne sont pas tout à fait exacts, car certaines questions sur le plan interne sont régies par la législation nationale.

58. Le code ne doit énoncer ni le point de vue monistique ni aucun autre point de vue comme étant le juste; il suffit d'affirmer ce fait indéniable que les traités entre Etats sont régis par le droit international. La Commission ne doit pas compliquer davantage une tâche qui l'est déjà suffisamment. Elle ne doit pas insérer dans le code de dispositions qui ne soient pas rigoureusement indispensables; elle doit formuler des règles de conduite, encore que certaines définitions puissent être nécessaires.

59. M. SCELLE rappelle qu'en principe un traité est applicable dans un pays déterminé d'après la législation interne de ce pays, à moins que le contraire ne soit expressément stipulé. Mais il ne faut pas oublier que s'il s'avère impossible d'appliquer les dispositions des traités conformément à la législation nationale, c'est le traité que l'Etat intéressé doit appliquer en premier lieu, quitte à modifier la législation. Telle est la hiérarchie entre les règles du droit international et celles du droit interne. De ce fait, la liste des questions relatives à la confection des traités qui figure à l'article 7 est trop large; lorsque cela est nécessaire, les fonctions visées sont régies par le droit international; mais si les Etats sont en mesure d'exécuter les traités conformément à leur législation interne, il n'est pas besoin de faire allusion au droit international.

60. M. MATINE-DAFTARY estime qu'il faut faire une distinction entre lois constitutionnelles et lois ordinaires dans le concept général du droit interne, notamment dans le cas des Etats dotés de nouvelles constitutions. Le traité passe avant le droit interne, mais la constitution nationale est la base de toute capacité à conclure des traités. Par conséquent, il conviendrait peut-être d'indiquer que le droit international doit tenir compte de la constitution des Etats contractants, particulièrement en matière de conclusion des traités.

61. M. SCELLE ne saurait partager cette opinion. Un traité, une fois conclu conformément à la constitution, peut obliger un Etat à modifier sa constitution.

62. M. BARTOS se déclare entièrement d'accord avec M. Scelle. Il y a, par exemple, des Etats qui n'exécutent pas leurs obligations internationales en invoquant la séparation des pouvoirs et en soutenant que leurs tribunaux sont liés par la constitution et non par les traités internationaux. Or, on ne saurait invoquer le droit interne pour s'opposer à l'application du droit international.

La séance est levée à 13 h. 5.

482ème SEANCE

Jeudi 23 avril 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 7 (*suite*)

1. M. MATINE-DAFTARY, se référant à l'échange de vues qui a clos la séance précédente, signale que sa position a été l'objet d'un malentendu. Il a simplement voulu préciser que tous les traités doivent être conformes aux prescriptions de la constitution des Etats contractants, en vigueur au moment de leur conclusion.

2. M. PAL estime comme M. Tounkine — mais pour des raisons différentes — que l'article 7 tel qu'il est libellé actuellement, doit être supprimé. Toutes les questions relatives à la conclusion des traités que mentionne l'article 7 sont déjà étudiées dans les rapports du rapporteur spécial. La conclusion est traitée dans le premier rapport (A/CN.4/101), la validité dans les deuxième (A/CN.4/107) et troisième (A/CN.4/115), la force obligatoire dans le premier, les effets dans le quatrième (A/CN.4/120), l'application, l'exécution et l'interprétation dans les troisième et quatrième, et l'extinction dans les deuxième et quatrième rapports. L'article 7 porte que ces questions seront régies par le droit international. Mais les dispositions pertinentes de ce droit international devraient être incorporées dans le texte définitif que la Commission élaborera sur le droit des traités, quel qu'il soit; dans son libellé actuel, l'article peut donner l'impression fausse que les règles du droit international applicables en la matière peuvent se trouver ailleurs. La meilleure manière d'exprimer l'objet de cet article serait peut-être de désigner ces dispositions subséquentes du projet sous le nom de règles directrices.

3. D'autre part, commençant par les mots "A moins que", le libellé actuel de l'article 7 ne correspond pas entièrement aux faits, car certaines du moins des dispositions que la Commission doit élaborer seront sans aucun doute applicables dans toutes les circonstances. L'article devrait donc, pour l'instant, être supprimé; c'est seulement lorsqu'elle aura étudié tous les articles pertinents que la Commission sera en mesure de déterminer les questions que les parties doivent régler de commun accord.

4. M. AMADO est d'avis que l'article est beaucoup trop général. Il partage l'opinion des orateurs qui l'ont précédé: le code ne doit s'inspirer ni de la conception monistique ni de la conception dualiste du droit international. Les constitutions de certains pays exigent une loi pour qu'un traité ait force de loi, alors que pour d'autres, la ratification suffit.

5. D'autre part, dans le cas des constitutions selon lesquelles il faut que les règles internationales formulées

dans les traités soient devenues des règles du droit interne pour être mises en vigueur dans l'ordre interne, il convient de noter que l'inobservation de cette prescription ne libère pas l'Etat intéressé de ses obligations et que le vote d'une loi nationale contraire aux engagements internationaux n'annule pas ceux-ci et peut avoir des conséquences internationales pour l'Etat en cause. La doctrine suivant laquelle le droit international fait partie du droit du pays a été sanctionnée par les tribunaux anglais; elle est expressément admise par la Constitution des Etats-Unis d'Amérique et par la Constitution française de 1946; d'autre part, elle a été approuvée par de savantes sociétés de juristes. La controverse entre monistes et dualistes a beaucoup perdu de sa vivacité au cours de ces dernières années.

6. M. Amado estime que les termes de l'article 7 sont trop absolus. Certaines des questions mentionnées peuvent fort bien être régies non par le droit international mais par le droit interne; par exemple, quand il faut ouvrir des crédits pour la mise en vigueur d'un traité, l'application est, à cet égard, régie par le droit interne.

7. Si l'article 7 fait l'objet d'un scrutin, M. Amado votera soit pour sa suppression, soit en faveur d'un texte beaucoup plus concis et précis.

8. Pour M. YOKOTA, le principe fondamental de l'article 7 est à la fois évident en soi et rationnel, et une disposition de cet ordre doit figurer dans le code, mais pas nécessairement sous cette forme. Il est arrivé et il arrivera encore que des Etats contestent la validité d'un traité en prétextant qu'il est incompatible avec leur droit constitutionnel ou d'autres règles de leur droit interne; il est donc souhaitable de maintenir cette disposition. On a objecté que l'article était rédigé en termes trop catégoriques et notamment que les mots "toutes les questions" prêtaient à malentendu. Or, ce que l'on voulait c'est préciser que l'expression "toutes les questions" désigne toutes les questions qui se posent entre Etats et qui peuvent influer sur leurs rapports juridiques. L'objection disparaîtra si le passage en question est rédigé comme suit: "... toutes les questions qui se posent entre Etats concernant la conclusion ..." ou "... toutes les questions relatives à ... seront régies par le droit international dans la mesure où elles intéressent les rapports juridiques entre Etats". Si cette idée est acceptable, le rapporteur spécial pourra certes trouver une rédaction plus appropriée.

9. M. ALFARO est d'avis de poser en principe que toutes les questions relatives à la conclusion des traités sont régies par le droit international. Toutefois, il craint que le premier membre de phrase de l'article 7 qui s'ouvre par les mots "A moins que" ne donne lieu à quelque confusion; il serait d'avis de faire commencer l'article par: "Toutes les questions concernant la conclusion ...". On exclurait ainsi les considérations relatives à la ratification, qui est évidemment soumise au droit interne. On pourrait ajouter un alinéa pour déterminer dans quelle mesure le droit interne est applicable.

10. Il ne faut pas perdre de vue que les déclarations faites par les autorités nationales concernant les effets du droit international en tant que partie du droit du pays sont exclusivement du ressort du droit interne. Certaines constitutions renferment de telles dispositions, alors que d'autres n'en contiennent pas, mais la Commission doit consacrer le principe que le droit international a la primauté et que le droit interne ne peut servir de prétexte à l'inobservation d'un traité.

11. Pour M. HSU, il serait souhaitable de prévoir expressément qu'un Etat ne peut se soustraire à ses obligations internationales en invoquant simplement sa législation interne.

12. M. TOUNKINE, formulant sa position de principe, déclare qu'il est incontestable que les Etats doivent remplir leurs obligations de droit international et qu'ils ne sauraient s'en libérer en invoquant leur droit interne. Toutefois, il appartient à l'Etat intéressé seul de décider comment il s'acquittera de ses obligations internationales.

13. Nul ne refusera d'admettre que, sur le plan international, toutes les questions relatives aux traités conclus entre Etats sont régies par le droit international; mais il est évident que sur le plan national la législation interne doit jouer un rôle. Il serait donc inexact de dire que "toutes les questions" concernant la conclusion et l'application des traités seront régies par le droit international. Ce serait une erreur d'accepter que le code exprime, ne fût-ce qu'implicitement, la conception dite moniste de la suprématie du droit international.

14. Comme M. Pal l'a suggéré, il serait préférable d'étudier l'article 7 plus tard, lorsque les divers aspects de la conclusion des traités auront fait l'objet d'un débat plus approfondi, mais on pourrait, pour plus de commodité, essayer dès maintenant de trouver une formule qui traduise plus exactement la situation réelle.

15. M. PAL fait observer que toutes les questions relatives aux points mentionnés pourront bien n'avoir pas été étudiées complètement et qu'il restera probablement encore quelques questions subsidiaires qui seront régies par le droit international. Il est impossible de décider, à ce stade des débats, dans quelle mesure le projet de la Commission sera impératif et dans quelle mesure certaines questions relèveront de l'intention des parties. Il ne lui paraît donc pas judicieux de conserver l'article sous sa forme actuelle.

16. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, constate que le débat a soulevé des questons qui, pensait-il, ne se poseraient pas à ce stade. Eu égard aux interventions de M. Pal, de M. Tounkine et de M. Amado, il se sent porté à supprimer l'article pour le moment.

17. Lorsqu'il rédigeait le texte, il ne savait pas exactement de quelle manière il composerait les rapports suivants où, comme M. Pal l'a fait observer, les questions mentionnées dans l'article sont pratiquement toutes l'objet d'un commentaire détaillé. Un rapport supplémentaire examinera de façon plus approfondie la question de l'interprétation; quant au point signalé par M. Hsu, il est étudié dans le quatrième rapport en tant qu'aspect important de l'application et des effets. Comme M. Amado et M. Pal l'ont dit, il sera difficile d'approuver l'article 7 tant que les rapports ultérieurs n'auront pas été discutés.

18. Pour ce qui est des observations de M. Yokota, sir Gerald Fitzmaurice précise qu'en rédigeant l'article 7, il a, de fait, toujours envisagé toutes les questions sur le plan des relations entre Etats. D'autre part, il pense comme M. Amado que la controverse entre monistes et dualistes a beaucoup perdu de son acuité; en tout cas, cette divergence de vues lui a toujours paru se situer en marge de la réalité car il s'agit de deux plans différents, le plan international et le plan national. Sur le plan international, ces questions doivent être réglées par le droit international, mais on a soutenu que, selon les règles du droit international, certaines

questions sont régies par le droit interne; il semble inutile d'examiner plus avant la question.

19. M. EL-KHOURI est d'avis qu'une disposition aussi importante que l'article 7 ne doit pas être supprimée entièrement. Il est manifeste que les traités ressortissent au droit international. Néanmoins, ils ne sont pas soumis uniquement à ce dernier; ils sont aussi régis par d'autres branches du droit, telles que le droit commercial, et, pour les traités de commerce, il sera nécessaire de recourir à d'autres méthodes d'interprétation. La Commission devrait donc insérer dans le projet une clause marquant l'importance des liens qui existent entre le droit international et les traités.

20. Le PRESIDENT fait observer que les membres de la Commission qui ont proposé de supprimer l'article entendaient non pas que la question soit laissée de côté mais, seulement, que d'autres dispositions plus détaillées soient par la suite insérées dans le projet. Cette solution serait la plus judicieuse, car un article très détaillé ne serait pas à sa place dans cette partie du code.

21. M. SCELLE ne saurait admettre que l'article 7 ou l'article 4 doivent être supprimés des articles préliminaires. Les règles du droit international influent toujours sur les dispositions du droit interne, ordinaire ou constitutionnel; il pourrait donc être opportun d'ajouter le mot "finalement" avant les mots "par le droit international" à la fin de l'article 7. La hiérarchie des ordres juridiques, la supériorité du droit international sur toutes les autres branches du droit interne seraient ainsi énoncées. L'article 4 formule le principe fondamental selon lequel il n'y a pas d'obligation s'il n'y a pas de consentement, et il résulte de l'article 7 qu'aucun principe de droit interne ne peut prévaloir contre un traité régulièrement conclu. Il recommande donc de maintenir ces deux dispositions fondamentales dans les articles préliminaires.

22. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, pense que les articles 4 et 7 pourraient être omis pour le moment et qu'après avoir étudié les divers aspects du droit la Commission pourrait se prononcer sur le point de savoir si tels principes généraux devaient être énoncés au début du code.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 8

23. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que, lorsqu'il a rédigé l'article 8, il l'a jugé exact, quant au fond, mais il s'est heurté à certaines difficultés à propos de deux aspects de la question: l'extinction et l'application des traités. Les manuels différencient les diverses sortes de traités, mais il est rare qu'ils donnent une nette distinction juridique. Ainsi, il a été frappé par le fait que ces distinctions ne sont guère réalistes; qu'il s'agisse d'un traité multilatéral, d'un traité-contrat ou d'un traité "normatif", la question essentielle est l'accord des parties contractantes. Lorsqu'il a été amené à envisager l'extinction et les effets des traités, il a noté cependant une véritable distinction entre le traité multilatéral à caractère contractuel et certains traités "normatifs". Ces derniers sont les traités modernes de caractère "sociologique", tels que les conventions sur les droits de l'homme, les conditions du travail et les mesures de sécurité, aux termes desquelles les parties contractantes n'acquièrent aucun droit, mais assument seulement des obligations et s'engagent à se conduire d'une manière qui serve l'humanité en général. En conséquence, les bénéficiaires de ces traités sont les individus et non les Etats. La véritable différence entre les traités "normatifs" et les traités-contrats réside dans le fait que certaines conséquences de l'extinction ou de l'inexécution n'apparaissent pas dans le premier cas. Dans le cas des traités multilatéraux ordinaires, dont les stipulations prévoient des prestations réciproques, si l'une des parties ne procure pas ces prestations aux autres, il en résulte que ces autres parties sont dégagées de l'obligation de fournir des prestations à l'Etat défaillant, conformément au principe de la réciprocité. Ce principe ne s'applique cependant pas aux conventions de caractère sociologique ou humanitaire.

24. Il y a encore une autre distinction, quelque peu différente, quant aux conséquences de l'inexécution d'une convention multilatérale. Dans le cas des conventions ordinaires de caractère contractuel, les obligations de chaque partie ne dépendent pas nécessairement de l'exécution du traité par les autres parties. En ce qui concerne les prestations de caractère commercial, par exemple, il se pourrait qu'un Etat viole la convention et les autres parties, à titre de réciprocité, retireraient leurs prestations, mais leurs obligations à l'égard des Etats non défaillants demeureraient inchangées. Toutefois, dans le cas d'une convention de désarmement, par exemple, il n'en serait pas de même, car si l'une des parties seulement ne remplissait pas ses obligations, toutes les autres parties pourraient s'estimer automatiquement libérées de leurs obligations; pour compenser l'inexécution du traité, les Etats intéressés devraient réarmer, et il est impossible de réarmer à l'égard d'un Etat contractant sans le faire à l'égard des autres.

25. Le rapporteur spécial s'est efforcé de tenir compte de la distinction relative à l'extinction des traités dans son second rapport, et des distinctions relatives aux effets des traités dans son quatrième rapport. Il est donc douteux que le maintien de l'article 8 soit souhaitable. Etant donné les distinctions citées en exemple, ce serait s'écarter quelque peu de la vérité que de laisser entendre qu'il n'existe pas de différence juridique fondamentale entre les catégories de traités mentionnées.

26. M. SCELLE fait remarquer que l'article 8 n'est qu'une énumération qui, au surplus, n'est pas conforme à certaines autres classifications traditionnelles. Il est très difficile de préciser la différence exacte entre les traités plurilatéraux et multilatéraux, par exemple, et l'ensemble du sujet est si imprécis que l'on pourrait facilement supprimer cet article.

27. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que les articles 4 à 8 contiennent en quelque sorte l'essentiel des principes et de la pratique et se prêtent moins à une analyse détaillée que les articles suivants, qui traitent des aspects particuliers du droit des traités. En réalité, comme l'a indiqué le rapporteur spécial, les articles introductifs ne sont pas absolument nécessaires. Sans doute les observations des membres de la Commission sont-elles très utiles, mais il faudrait laisser à l'auteur de ces articles le soin de les remanier en les précisant, car ils participent de la nature d'un ouvrage de droit: or, s'il est vrai qu'on puisse analyser et commenter un ouvrage de ce genre, seul l'auteur peut le récrire. La procédure la plus commode serait que les membres de la Commission fassent leurs observations, et le rapporteur spécial pourra alors remanier la section comme il l'entendra, à la lumière de ces observations.

28. A propos de l'article 8, M. Liang désire attirer l'attention sur une catégorie semblable à celle que le Président a qualifiée de traités de caractère humanitaire ou sociologique; il veut parler des traités de nature

institutionnelle. Il y a, par exemple, la Convention sur les privilèges et immunités conclue sous les auspices des Nations Unies conformément à l'Article 105 de la Charte [1]. Certains Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ne sont cependant pas parties à cette Convention. Si un organisme des Nations Unies tenait une session sur le territoire d'un Etat partie à ladite Convention, cet Etat ne pourrait refuser à un autre Etat, Membre de l'Organisation des Nations Unies mais qui n'est pas partie audit instrument, le droit d'envoyer ses représentants à la session qui se tiendrait sur son territoire. En conséquence, le second Etat, sans être partie à la Convention, bénéficie pourtant des avantages qui en découlent.

29. Ce type de traité n'a pas le caractère d'un traité-contrat, et il faudrait en tenir compte dans toute classification incorporée dans le code.

30. M. PAL pense, comme le rapporteur spécial, que la partie introductive du code ne doit pas contenir d'article de portée générale sur la classification des traités. L'article premier stipule en effet que le code est relatif aux traités et aux autres accords internationaux en général. Il ne dit pas que le code s'appliquera à une catégorie de traités et non à une autre et, par conséquent, un article sur la classification est inutile dans l'introduction.

31. Dans ses rapports ultérieurs, le rapporteur spécial s'est référé à une classification lorsqu'elle concernait les questions traitées. Selon M. Pal, c'est à cela qu'il faut se borner.

32. M. EL-KHOURI est également d'avis de supprimer l'article 8. Il fait une comparaison avec les codes civils. Un code civil traite des diverses sortes de contrats, mais ne contient pas d'article introductif sur la classification des contrats.

33. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique, à propos des remarques du secrétaire, qu'il a toujours conçu la codification du droit des traités comme prenant la forme non pas tellement d'une convention que d'un code relatif à un sujet donné. Dans les pays où l'énoncé du droit repose en grande partie sur des codes, ceux-ci contiennent des déclarations de principe aussi bien que des règles de conduite plus précises.

34. M. YOKOTA, touchant le principe de l'article 8, déclare ne pas être certain de pouvoir accepter les termes catégoriques de la seconde phrase. L'Article 103 de la Charte des Nations Unies semble faire une distinction entre les instruments internationaux pour ce qui est de leurs effets. M. Yokota n'est pas certain que cet article soit en contradiction avec les termes de l'article 8, mais il désire souligner qu'il y a lieu de se servir avec précaution d'une terminologie aussi générale.

Il est décidé de supprimer l'article 8.

35. M. MATINE-DAFTARY pense qu'on pourrait adopter pour les dispositions qui font l'objet des présents débats et qui ont trait principalement à la doctrine, une solution qui consisterait à les supprimer du code lui-même et à les mentionner dans le commentaire.

ARTICLE 9

36. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer que l'article 9 pourrait, lui aussi, être omis pour les raisons que la Commission a déjà examinées. En rédigeant le rapport, il a inséré cet article parce qu'il semble parfois y avoir confusion entre le rôle de l'exécutif et celui du législatif. Sur le plan international, c'est l'exécutif qui exerce le pouvoir de conclure les traités. Même dans le cas des Etats-Unis d'Amérique, un traité ratifié par le Sénat n'est pas ratifié au sens international du mot tant que le Président n'a pas déposé l'instrument de ratification auprès du gouvernement ou de l'organisation internationale dépositaire. La ratification par le Sénat est une procédure de droit interne qui doit être complétée par un acte international et, au niveau international, cet acte doit être effectué par l'exécutif, qui est réellement la seule autorité habilitée à représenter l'Etat sur le plan international.

37. Toutefois, cette question se pose à nouveau au sujet de la capacité de conclure des traités que sir Gerald Fitzmaurice a étudiée dans son troisième rapport, et il estime par conséquent que cet article n'est pas essentiel dans l'introduction.

38. Enfin, il souligne que, dans le paragraphe 1, le mot "ils", vers la fin de la seconde phrase, se réfère aux "actes de l'exécutif".

39. M. EDMONDS demande des précisions sur le sens de cette phrase.

40. M. TOUNKINE a cru comprendre que la Commission avait décidé de remettre à plus tard l'examen de l'article 9. S'il fait erreur, il prie le rapporteur spécial d'expliquer le but de cet article, car il est certain que chaque Etat a le droit incontesté de décider lui-même quelle autorité est habilitée à le représenter en matière de conclusion des traités, de dépôt de certains instruments, et en d'autres circonstances analogues.

41. M. MATINE-DAFTARY éprouve, lui aussi, certaines difficultés à propos de la seconde phrase du premier paragraphe. Il demande si le mot "authentique" est utilisé dans le sens de "valable" ou dans le sens de "véritable". Des textes comme l'article 9 ont une importance particulière pour les pays où le gouvernement constitutionnel n'est pas encore fermement établi. Dans ces pays, il arrive parfois qu'un ministre excédant ses pouvoirs constitutionnels se permette d'engager son pays en signant un traité que ni le Parlement ni l'opinion publique n'accueillent favorablement.

42. D'après M. PAL, la Commission a bien décidé de supprimer l'article 9. Il souhaite lui aussi des précisions sur la seconde phrase du paragraphe 1. On a cité l'exemple des Etats-Unis d'Amérique. La phrase en question signifie-t-elle que, si le Président ratifie sans le consentement du Sénat, la ratification est néanmoins valable et fait foi sur le plan international?

43. M. ALFARO était sur le point de poser la même question. Bien que ce soit le Président des Etats-Unis qui signe l'instrument de ratification, il déclare dans sa proclamation qu'il le fait avec le consentement et l'avis du Sénat. M. Alfaro estime que l'alinéa *a* du paragraphe 2 devrait indiquer que les procédures constitutionnelles ont pour objet de donner effet au traité, tant sur le plan interne que sur le plan international.

44. M. SCELLE pense que l'examen de l'article 9 devrait être renvoyé à un stade ultérieur des travaux de la Commission. Quant à la question de la procédure de ratification, nombre d'auteurs estiment que, lorsque l'exécutif dépose un instrument de ratification, les autres parties au traité doivent l'accepter, même si elles sont convaincues que les prescriptions constitutionnelles n'ont pas été respectées. Il ne partage en aucune manière ce point de vue. Les autres signataires ne sont nullement tenus d'accepter les dires de l'exécutif comme

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. I, 1946-1947, No 4.

parole d'évangile et si une question se pose à propos de la validité d'un traité, ils doivent avoir le droit de la soumettre à une juridiction compétente.

45. M. Scelle est convaincu que le rapporteur spécial ne voulait pas traiter cet aspect du problème dans l'article 9 — il sera sûrement étudié en détail dans l'un des articles suivants du code — mais qu'il a simplement voulu préciser que le pouvoir de conclure des traités appartient à l'organe exécutif compétent. Il n'empêche que la rédaction est équivoque et que si l'on doit supprimer un article, c'est certainement l'article 9 tel qu'il est actuellement rédigé.

46. M. EL-KHOURI exprime l'espoir que la Commission parviendra à régler définitivement la question du pouvoir de conclure des traités, car c'est une de celles qui a soulevé beaucoup de controverses et a même provoqué des effusions de sang. Au Moyen-Orient, les populations de certaines régions se sont révoltées contre des chefs locaux qui avaient accordé des concessions aux grandes puissances sous forme de traités. Le droit de conclure des traités doit être défini avec soin, et la question de l'exercice du pouvoir de conclure des traités est d'autant plus importante que la Commission a décidé de ne pas donner de définition de l'Etat.

47. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, rappelle que la question du pouvoir de conclure des traités est étudiée de façon très complète dans son troisième rapport. A propos des questions qui ont été posées sur le sens de la deuxième phrase du premier paragraphe, il fait observer que dans l'article 9, il n'a pas voulu préjuger ce qui arriverait si le chef du gouvernement d'un Etat ratifiait un traité sans avoir suivi la procédure prescrite sur le plan national. C'est là une question qui intéresse la validité du traité et qui, comme il l'a déjà dit, est examinée à fond dans son troisième rapport. Tout ce qu'il a voulu dire dans l'article 9 — il reconnaît d'ailleurs que la rédaction n'est pas très satisfaisante — c'est que, quelles que soient les opérations nécessaires sur le plan national, elles ne sont pas suffisantes en soi; elles doivent être complétées par un acte de la part de l'organe qui est habilité à représenter l'Etat sur le plan international, l'organe exécutif. Dans ce sens, seuls les actes de l'exécutif sont "authentiques" sur le plan international.

48. Sir Gerald Fitzmaurice n'est pas certain que la Commission ait, en fait, décidé de supprimer l'article 9, mais il reconnaît qu'il est inutile et n'insistera pas pour qu'il soit maintenu.

Il est décidé de supprimer l'article 9.

La séance est suspendue à 11 h. 30; elle est reprise à 12 h.

ARTICLES 10 À 12

49. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, dit qu'il serait heureux de connaître l'avis de la Commission sur le plan général qu'il a adopté jusqu'ici pour établir tous ses rapports. Il y a deux manières d'envisager le droit des traités. On peut soit prendre un traité et en suivre les diverses opérations dans le temps: conclusion, entrée en vigueur, effets et application, interprétation et enfin extinction. Ou bien, on peut — c'est la méthode qu'il a adoptée — traiter les trois grands aspects de la question: validité, effets et interprétation. La notion de validité des traités recouvre plusieurs éléments: la validité formelle, qui est en réalité une autre manière de désigner la conclusion des traités et qui englobe notamment l'authenticité et la ratification; la validité substantielle, qui s'appuie presque essentiellement sur la réalité du consentement puisqu'un traité valide du point de vue de la forme peut être vicié s'il n'a pas été satisfait aux règles constitutionnelles, s'il y a eu fraude, erreur ou défaut de capacité; et enfin la validité temporelle.

50. Si l'on procédait de la sorte, il faudrait prévoir trois parties: une première qui traiterait de la validité; une deuxième qu'il a abordée dans son quatrième rapport (A/CN.4/120) — qui porterait sur l'application et les effets, d'abord entre les parties et ensuite par rapport aux Etats qui ne sont pas parties au traité, tout en examinant les circonstances dans lesquelles les Etats tiers peuvent acquérir des droits, voire certaines obligations en vertu de traités conclus entre autres Etats, enfin un troisième chapitre consacré à l'interprétation. Certains auteurs soutiennent que l'interprétation fait partie intégrante de la question des effets; quant à lui, le rapporteur spécial estime qu'elle a une portée plus étendue parce que l'interprétation est nécessaire pour juger de la validité d'un traité.

51. Par ailleurs, si l'on suit les opérations dans le temps, les têtes de chapitres seront: conclusion, interprétation, application entre les parties, situation des Etats tiers et extinction.

52. La Commission peut fort bien décider de poursuivre l'examen des divers articles, quitte à fixer plus tard l'ordre dans lequel ils devront se succéder, mais la décision sur la méthode à suivre doit être prise dès maintenant, car l'article 10 (*Définition de la validité*) et l'article 11 (*Conditions générales de la force obligatoire du traité lui-même*) ont été établis compte tenu du plan que le rapporteur spécial a adopté. Si l'on se prononçait en faveur de l'autre plan, il faudrait peut-être reviser le texte de ces articles.

53. M. EDMONDS et M. SCELLE proposent que le rapporteur spécial s'en tienne à la méthode qu'il a choisie; si l'ordre doit être modifié par la suite, il est probable que les changements à faire au texte seront minimes.

Il en est ainsi décidé.

54. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, expose que, dans l'article 10, il a surtout voulu mettre en forme le contenu de la notion de validité du traité. Le paragraphe 2 s'appliquera en particulier au traité multilatéral, dans le cas où le traité demeure valable en soi mais peut n'être pas valable à l'égard d'une partie donnée parce que cette partie n'a pas procédé au dépôt de la ratification en bonne et due forme. Le paragraphe 3 subdivise l'idée générale en ses éléments, et le paragraphe 4 définit ces éléments. Le double aspect de la notion apparaît à nouveau. Un traité peut demeurer lui-même en vigueur, mais ne pas être valable à l'égard d'une partie qui a pu exercer le droit de dénonciation. Sir Gerald Fitzmaurice ne pense pas que le fond de l'article 10 puisse prêter à controverse, car il ne constitue qu'une introduction au sujet; ce qui ne veut pas dire qu'il ne puisse y avoir de divergences d'avis en ce qui concerne la rédaction.

55. M. TOUNKINE demande une explication sur l'expression "jurisprudence contractuelle" qui figure au paragraphe 4.

56. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, expose qu'il s'est efforcé de trouver une expression générale pour définir le type de condition à laquelle est soumise la validité substantielle de tout contrat en droit privé, à savoir les éléments qui doivent être réunis dans le contrat: par exemple, l'obli-

gation pour les parties de posséder la capacité de contracter. Même s'il est régulier en la forme, un contrat peut être vicié par certaines erreurs. Sir Gerald Fitzmaurice a traité le sujet d'une manière plus complète dans son troisième rapport (A/CN.4/115). Il se peut que le terme soit obscur, mais il serait utile d'exprimer l'idée sous une forme plus brève. Bien entendu, on pourrait supprimer le membre de phrase "compte tenu de conditions exigées par la jurisprudence contractuelle".

57. M. BARTOS pense, comme M. Tounkine, que ce membre de phrase soulève des difficultés. Sa place n'est certainement pas dans un code du droit des traités. Il n'existe pas de jurisprudence contractuelle en général. On ne voit pas nettement si cette expression signifie la jurisprudence régissant les contrats ou une jurisprudence créée par les contrats. Le terme n'est pas intelligible pour les juristes européens. On pourrait trouver une expression valable en droit international, mais le Statut de la Cour internationale de Justice implique que la jurisprudence n'a pas de validité générale en droit international.

58. M. PAL fait observer que cette validité formelle, substantielle et temporelle sera traitée plus à fond dans les articles suivants du code. Il serait donc peut-être préférable d'abandonner les définitions du paragraphe 4 de l'article 10 et de renvoyer simplement aux conditions énoncées dans les articles qui traitent précisément des conditions de validité du traité.

59. M. MATINE-DAFTARY souligne que le mot jurisprudence n'a pas la même signification sur le continent que dans les pays anglo-saxons. Il vaudrait peut-être mieux se servir de l'expression "le droit matériel" qui englobe la capacité de conclure les traités.

60. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, réplique qu'il serait difficile de trouver l'exact équivalent anglais du terme suggéré par M. Matine-Daftary; la proposition de M. Pal est de beaucoup préférable. Les expressions du paragraphe 4 pourraient être qualifiées par une indication telle que "comme il est prévu aux articles ... à ... du présent code".

61. M. TOUNKINE et M. ALFARO appuient cette suggestion.

62. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce qu'il présentera un projet revisé du paragraphe 4 de l'article 10.

63. Passant à l'article 11 (*Conditions générales de la force obligatoire du traité lui-même*) et à l'article 12 (*Conditions générales de la force obligatoire d'un traité à l'égard d'un Etat donné*), il explique qu'il a essayé de scinder la question et de traiter séparément les conditions de validité d'un traité considéré en lui-même et la validité d'un traité non en soi, mais à l'égard des Etats qui y sont parties, problème qui se pose principalement pour les instruments multilatéraux. Ces articles ont un caractère essentiellement analytique, et il se peut qu'ils ne soient pas absolument indispensables à cette place. Sir Gerald Fitzmaurice serait disposé à traiter le sujet plus brièvement, mais, à son avis, il serait utile de faire cette distinction et d'insérer une disposition dans le code indiquant qu'un traité doit être valide en soi et aussi à l'égard de la partie dont la participation est en cause.

64. M. BARTOS, se référant au paragraphe 2 de l'article 12, souligne qu'il y a une troisième possibilité: la capacité d'un Etat peut être limitée par une règle générale reconnue en droit international, ou sa compétence pour conclure des types particuliers de traités peut être limitée par les obligations contractuelles que ledit Etat a assumées envers d'autres Etats. Un traité de paix, par exemple, peut limiter la capacité d'un Etat à conclure seulement certains types de traités avec certains Etats. Dans ce cas, la capacité de faire des traités est limitée, à son avis, non par une règle générale de droit international, mais par une restriction spéciale. Toutefois, la question de la limitation par certains traités du pouvoir de faire des traités avec certains Etats pourrait être laissée de côté pour le moment.

65. M. Bartoš éprouve certains doutes au sujet de l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 12. Il rappelle qu'en Allemagne, sous le régime nazi, il était de pratique courante de stipuler qu'un traité entrait en vigueur dès sa signature, sans ratification et sans accomplissement de formalités dans le cadre de la loi constitutionnelle nationale. Si l'on maintient le membre de phrase "selon les modalités prévues par le traité lui-même", il en résultera que l'acceptation au nom de l'Etat sera valable dans ces cas, alors que l'intention de l'auteur du projet est de dire que la capacité de conclure les traités, ou la représentation de la volonté de l'Etat, dérive de l'ordre constitutionnel et de la capacité des agents de l'Etat à agir en vertu de leur compétence constitutionnelle. Cela exclurait toute autre question, y compris celle de la capacité des agents agissant au nom de l'Etat. M. Bartoš est convaincu que le rapporteur spécial n'avait nullement l'intention d'aboutir à pareille conclusion.

66. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se déclare d'accord avec M. Bartoš, dans une certaine mesure. Le cas de l'Etat qui, n'étant pas intrinsèquement dépourvu de la capacité de faire des traités, s'est obligé, par traité, à ne pas conclure certains types d'engagements, est visé dans l'article 8 du troisième rapport (A/CN.4/115) et dans le commentaire. Sir Gerald Fitzmaurice pense, comme M. Bartoš, que la question peut être laissée en suspens jusqu'à ce que la Commission aborde la discussion de ce rapport. En réponse à la seconde remarque de M. Bartoš, il indique que, si un traité prescrit des modalités particulières d'acceptation, les termes du traité devront certainement prévaloir mais, dans de nombreux cas, l'accord ne prévoit ni quand ni comment il doit entrer en vigueur. Or, il y a des règles de droit international qui peuvent remédier à ces lacunes, comme on le voit nettement dans les articles suivants du code.

67. M. BARTOS est convaincu que le rapporteur spécial et lui-même sont d'accord sur le fond, et que l'écart réside simplement dans la façon d'exprimer l'idée. On pourrait insérer dans le commentaire une note indiquant la différence entre la capacité de conclure des traités et la communication de l'acceptation finale conformément aux règles stipulées dans le traité lui-même.

68. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce qu'il soumettra à la Commission des projets revisés de l'article premier et de l'article 2, ainsi qu'une version abrégée et simplifiée des articles 11 et 12. Il est entendu que l'examen des articles 3 à 9 serait différé. Il remaniera le paragraphe 4 de l'article 10, le reste de son texte ayant été accepté par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

483ème SEANCE

Vendredi 24 avril 1959, à 9 h. 45.
Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 13

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique que l'article 13 (*Définitions*) contient les définitions de termes utilisés constamment à propos de la conclusion des traités. Il est difficile de savoir dans quelle mesure les définitions sont nécessaires ou souhaitables, et certaines de celles qui figurent à l'article 13 pourraient sembler une tautologie. Il serait possible d'examiner les définitions après les articles portant sur le fond mais, à son avis, il est préférable que la signification d'un certain nombre de termes techniques soit précisée au départ afin d'éviter de les définir ou d'en répéter les définitions dans les articles subséquents.

2. M. TOUNKINE fait observer qu'on place généralement les définitions au début d'un code, mais, s'il s'agit d'en faire l'étude, elles ne peuvent être élaborées que lorsque le fond a été établi. La discussion des définitions doit, à son avis, être ajournée jusqu'à ce que les articles portant sur le fond aient été examinés, procédure qui a été adoptée lors de la session précédente à propos des relations et immunités diplomatiques.

3. M. MATINE-DAFTARY partage l'opinion de M. Tounkine.

4. M. PAL déclare que l'article contenant les définitions devrait être placé au commencement du code, mais que la discussion des définitions elles-mêmes devrait avoir lieu à la fin.

5. M. SCELLE n'est pas d'accord avec M. Tounkine. La Commission devrait engager un débat général sur les définitions, car il faudrait qu'elle sache exactement ce que le rapporteur spécial entend par les divers termes. Bien entendu, les définitions pourraient avoir besoin de quelques retouches à la suite de la discussion des articles portant sur le fond.

6. M. EDMONDS pense, comme M. Scelle, que la Commission ne peut guère étudier les articles portant sur le fond avant d'avoir défini les termes.

7. M. BARTOS ne conteste pas qu'il incombe à la Commission d'établir des définitions. Sans aucun doute, les membres de la Commission diffèrent d'avis sur certains concepts, car la terminologie du droit international public prête à controverse beaucoup plus encore que celle du droit international privé. Il faut définir le sens des termes afin que les Etats ne puissent pas leur donner l'interprétation de leur choix. En précisant la terminologie, on éviterait à l'avenir des différends sur les termes utilisés dans le code. Vouloir fixer le sens des termes ce serait, sans doute, adopter une attitude trop conservatrice à l'égard du développement du droit; mais la question pratique est de savoir comment réduire les divergences qui existent en droit international, ce qui est, en fait, le but de la codification elle-même.

8. M. FRANÇOIS approuve la manière de voir de M. Tounkine. En tant que juristes, tous les membres de la Commission connaissent le sens des termes, mais leur signification est très difficile à formuler de façon précise. Essayer de le faire au présent stade serait perdre du temps, et il y aurait peu de chances de succès. Les définitions que le rapporteur spécial a données des mots "ratification" et "adhésion" paraissent relever de la tautologie et n'avoir guère d'utilité; quant à la définition de l'alinéa *l* de l'article 13, elle soulève toute la question si débattue des réserves. La discussion des définitions devrait donc être ajournée.

9. M. EL-KHOURI estime qu'il n'y a aucun inconvénient à inclure un article spécial consacré aux définitions, mais cela n'épargnerait pas à la Commission la répétition des mêmes arguments lors de l'étude des articles portant sur le fond. Il faudra en tout cas expliquer les termes dans lesdits articles. Telles qu'elles se présentent, les définitions semblent être celles qui sont généralement acceptées et n'apportent pas de signification spéciale aux fins du présent code.

10. M. AMADO partage l'avis de M. François. Certaines des définitions ne sont que des répétitions inutiles et celles qui, comme la définition de la "réserve", ont trait au fond, peuvent prêter à controverse, car il est bien connu que, dans les pays d'Amérique latine, les réserves sont une question très débattue. Une réserve ne peut guère être définie en un seul paragraphe. L'étude du rapporteur spécial a un caractère analytique et non pratique. Il ne serait pas judicieux de discuter et d'inclure dans le code un article consacré aux définitions.

11. M. HSU pense qu'il n'y aurait aucun inconvénient à faire un examen préliminaire de l'article 13, afin de savoir si tous les membres de la Commission sont d'accord sur les termes.

12. M. ALFARO estime, lui aussi, que les définitions sont toujours difficiles à rédiger et dangereuses, mais de bonnes définitions peuvent être très utiles. Il est disposé à accepter la plupart des définitions contenues dans l'article 13, mais il serait d'avis, comme M. Pal, d'examiner l'article consacré aux définitions après la discussion des articles portant sur le fond.

13. M. YOKOTA n'est pas opposé à l'ajournement de l'examen des définitions, mais il demande une explication touchant les mots "dans certains cas" qui figurent dans l'alinéa *i*. L'expression utilisée dans l'alinéa *j* est: "lorsque celui-ci [le traité] prévoit cette procédure".

14. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que les définitions ne sont pas aussi simples qu'elles le paraissent. La définition du mot "ratification" comprend deux éléments. On a souvent dit qu'un Etat ratifie un traité, mais en vérité il ratifie la signature d'un traité et ne peut le faire que lorsque le traité a été signé, à moins qu'il ne devienne partie au traité par une procédure telle que l'adhésion. La définition de l'adhésion consacre l'opinion d'ailleurs controversée selon laquelle l'adhésion est réservée aux pays non signataires. Certains pensent qu'un pays peut adhérer alors même qu'il a déjà signé; tel n'est pas l'avis du rapporteur spécial qui estime qu'un signataire ne peut devenir partie que par la ratification.

15. Le texte du paragraphe 2 de l'article 34 répond en partie à la question posée par M. Yokota. L'adhésion est possible non seulement en vertu des termes d'un traité, mais aussi par d'autres moyens. Dans certains cas, un traité ne contient aucune stipulation relative à l'adhésion, et il peut se produire que, par la suite, des pays dont la participation est souhaitable soient exclus pour n'avoir pu signer avant l'expiration du délai fixé pour la signature. Dans ces cas, les parties concluent

un accord accessoire spécial permettant l'adhésion. L'acceptation est une procédure quelque peu inhabituelle qui a été utilisée dans certains cas, immédiatement après la seconde guerre mondiale, mais semble être tombée en désuétude. Cette procédure ne peut être appliquée que lorsque le traité la prévoit. C'est pourquoi des expressions différentes ont été employées dans les alinéas *i* et *j*.

16. Les réserves sont, sans aucun doute, une question très controversée, et la définition qui en est donnée préjuge peut-être du fond dans une certaine mesure. D'un autre côté, il pourrait être utile d'écarter un obstacle considérable au moyen d'une définition. Une réserve est avant tout une dérogation unilatérale à un traité. Les gouvernements assortissent souvent leur signature de déclarations et d'explications concernant leur interprétation d'un article donné, qui ne sont pas, en fait, des dérogations, bien qu'elles puissent parfois dissimuler des réserves. Ces déclarations sont souvent qualifiées à tort de réserves; elles pourraient être éliminées par l'établissement d'une définition.

17. Prenant la parole en qualité de président, sir Gerald Fitzmaurice fait observer qu'une majorité importante est favorable à l'ajournement de la discussion sur l'article 13, et certains membres de la Commission se demandent même s'il convient d'insérer dans le code un article sur les définitions. Il propose donc de différer la discussion, étant entendu que, lorsque les articles portant sur le fond auront été examinés, la Commission envisagera de nouveau l'opportunité d'inclure dans le code l'article contenant les définitions.

18. M. SCELLE remercie le rapporteur spécial de ses explications. L'essentiel n'est pas de savoir si les définitions sont conformes à l'opinion de tous les membres de la Commission, mais si les membres comprennent exactement la pensée du rapporteur spécial, en particulier lorsqu'ils en arriveront à la discussion des articles portant sur le fond.

La proposition du Président est adoptée.

ARTICLE 14

19. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique que l'article 14 (*Le traité considéré comme texte et comme opération juridique*) a un caractère purement analytique et n'est peut-être pas indispensable dans le code. Il s'est efforcé d'y exposer clairement une question qui n'est pas négligeable et qui a causé des difficultés dans l'étude du droit des traités. Certains auteurs éminents n'en font pas mention, alors que d'autres l'étudient avec quelque détail. Tout traité a deux aspects: c'est d'abord un simple instrument qui existe en tant que tel même s'il n'est pas en vigueur; en second lieu, lorsqu'il entre en vigueur, c'est une opération juridique internationale. Un traité peut même produire effet avant d'entrer en vigueur. Il se peut que cette question soit quelque peu théorique seulement, mais il serait utile de garder toujours présent à l'esprit ce double aspect, tel qu'il est expliqué plus en détail au paragraphe 24 du commentaire.

20. Sir Gerald Fitzmaurice serait disposé à conserver un article qui préciserait la distinction, mais sous une forme considérablement abrégée et simplifiée. L'analyse est solide, quoique un peu compliquée et parfois obscure, car il se peut que deux ou plusieurs stades soient condensés en un seul. Au premier stade, les parties rédigent un texte et les seuls pouvoirs nécessaires à cette fin sont ceux de négocier; elles ne sont liées en aucune manière par le fait de rédiger le texte. Le texte est alors authentifié d'une façon quelconque, telle que son incorporation dans un acte final. Même si l'instrument n'a pas reçu une seule signature, c'est un texte authentique qui ne saurait être modifié sans de nouvelles négociations. Le stade suivant est celui de la signature. Le signataire adopte le texte du traité comme étant authentique, bien que, normalement, il n'accepte pas d'être définitivement lié par ce texte. Au troisième stade, le pays se lie par la ratification ou par l'adhésion. Le quatrième stade est l'entrée en vigueur qui peut être retardée jusqu'à ce que soit réuni un nombre déterminé de ratifications.

21. M. SCELLE estime que l'article 14 pourrait être amélioré, mais il faut le conserver dans le code parce que les étapes de la conclusion des traités doivent être décrites. Toutefois, les mots "opération juridique" ne lui paraissent pas correspondre exactement au sens voulu. Dans la doctrine française, les opérations de procédure et les opérations de fond sont les unes et les autres des opérations juridiques, mais l'expression "opération juridique" ne s'applique généralement qu'aux opérations de fond. Par conséquent, il conviendrait d'employer les mots "opération de procédure" dans le texte considéré.

22. M. ALFARO prie le rapporteur spécial d'expliquer le sens du mot "opération" dans le titre de l'article et au paragraphe 1. Pour lui, c'est l'accord qui est l'essentiel dans un traité, et l'utilité d'introduire la notion d'opération lui paraît donc douteuse.

23. M. MATINE-DAFTARY demande à M. Scelle si, à son avis, un accord doit être considéré comme une opération de fond ou une opération de procédure.

24. M. SCELLE répond que c'est une opération de fond.

25. Pour M. BARTOS une opération est un acte matériel ou la négociation d'affaires commerciales. Cette critique mise à part, l'article 14 est utile, et il doit être maintenu.

26. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se déclare d'accord avec M. Scelle et M. Alfaro. Il remaniera l'article 14 et emploiera l'expression "accord juridique".

27. M. TOUNKINE fait observer à propos du paragraphe 1 qu'un instrument considéré simplement comme un ensemble d'articles n'est pas encore un traité au sens de la définition donnée à l'article 2. Cette définition, selon laquelle un traité est un accord international constaté par un instrument formel, lui paraît correcte en ce sens qu'elle vise à la fois le fond et la forme. D'après lui, il n'est donc pas tout à fait exact de dire qu'un traité est la preuve de l'accord, mais ne le constitue pas. Si l'instrument est seulement la preuve de l'accord, ce dernier existe indépendamment de l'instrument, mais M. Tounkine pense comme M. Alfaro que c'est l'accord qui est l'essentiel dans un traité. Le fond ne peut exister sans la forme, de sorte que l'accord ne peut exister que sous une forme définie. En tout cas, il doute qu'il soit nécessaire d'entrer dans la controverse bien connue touchant la question. La Commission n'étudie pas des problèmes théoriques, elle doit élaborer un code d'ordre pratique. Comme le but pratique du paragraphe 1 est contestable, il serait peut-être préférable de le faire figurer dans le commentaire.

28. En ce qui concerne l'alinéa *b* du paragraphe 4, il se demande s'il est exact de dire que le consentement est ordinairement exprimé par la signature. Il est possible que le consentement ainsi donné ne soit pas

définitif puisqu'un Etat peut ne pas ratifier un traité qui a été signé par ses plénipotentiaires. Si cet alinéa signifie que la conclusion résulte de la signature, M. Tounkine se permettra de mettre en doute cette affirmation.

29. Selon M. AMADO, il vaudrait mieux se borner, au paragraphe 1, à dire qu'un traité est à la fois un accord juridique et le document qui constate cet accord, en supprimant toute mention d'opération.

30. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique qu'il ne voit aucun inconvénient à éliminer le mot "opération", bien qu'il soit couramment employé dans le langage juridique anglais.

31. Il n'est pas opposé non plus à la suppression de la deuxième phrase du paragraphe 1, conformément à la suggestion de M. Tounkine. Toutefois, la question est très controversée. M. Tounkine a soutenu que l'accord ne fait qu'un avec le traité lui-même. C'est exact, en ce sens que toute personne qui désire connaître l'objet d'un accord doit se reporter au traité pour le trouver, mais le véritable accord — l'intention des parties, la signature de certains actes et le dépôt des instruments de ratification — n'est pas compris dans le traité proprement dit, qui, en ce sens, doit être considéré simplement comme un document. L'opinion de M. Tounkine est admissible, mais la thèse opposée compte aussi de nombreux partisans. Néanmoins, sir Gerald Fitzmaurice ne veut pas insister sur une doctrine théorique et il remaniera l'article 14 en supprimant la deuxième phrase du paragraphe 1.

32. En ce qui concerne la seconde observation de M. Tounkine, la difficulté réside dans le fait que les quatre étapes de la conclusion des traités sont souvent groupées et deviennent difficiles à distinguer. On peut dire que, d'ordinaire, la signature ne lie pas les parties, mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, les échanges de notes entrent en vigueur à la signature, et il en est de même de quelques instruments uniques. Au sujet de l'ambiguïté du mot "conclusion", il fait observer qu'il y a toujours controverse sur le point de savoir si l'on peut dire qu'un traité est conclu au moment de la signature, de la ratification ou de l'entrée en vigueur. Pour sa part, il considère que la conclusion est distincte de l'entrée en vigueur et la précède. La difficulté est peut-être d'ordre purement terminologique. Toutefois, l'important est d'énumérer les quatre stades: premièrement, l'établissement et l'authentification du texte, deuxièmement, la signature par un certain nombre de pays, ce qui dépasse la simple participation à la rédaction du texte et peut être considéré comme une adoption provisoire, troisièmement, l'acceptation définitive d'obligations irrévocables par la ratification, et quatrièmement, l'entrée en vigueur, qui peut, dans certains cas, coïncider avec la troisième étape. En remaniant l'article, il s'efforcera de faire disparaître à l'alinéa *b* du paragraphe 4, l'ambiguïté signalée par M. Tounkine.

33. Pour M. YOKOTA, le paragraphe 1 prête à malentendu. M. Tounkine a fait observer à bon droit que l'article 2 contient une définition correcte du traité; l'accord et l'instrument sont les éléments essentiels des traités, et l'accord séparé de l'instrument ne saurait constituer un traité. Toutefois le paragraphe 1 paraît exprimer l'idée contraire. Le sens véritable du paragraphe semble être que l'on peut employer le terme "traité" pour désigner un accord et, en même temps, le document constatant cet accord. En précisant que le mot est employé dans ces deux sens, on répondrait à l'objection de M. Tounkine.

34. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer qu'en se référant au traité en tant que texte, il entend un instrument que les parties n'ont pas encore accepté définitivement, de commun accord, ou qui en est à un stade où ses dispositions ne sont encore obligatoires pour personne.

35. M. TOUNKINE préfère s'en tenir à la définition du traité que donne l'article 2. On ne saurait dire, par exemple, qu'une convention rédigée par l'Assemblée générale des Nations Unies est un traité *stricto sensu* avant toute adhésion ou ratification. La définition de l'article 2 énonce tout ce qu'il faut en la matière; on ne saurait s'en écarter qu'au détriment de la clarté.

36. M. SCELLE pense que les divergences d'opinions viennent de ce que, dans le rapport lui-même, le point de vue change. Le rapporteur spécial dit bien que les termes "traité" et "accord" peuvent être employés indifféremment, mais il distingue aussi entre l'opération de procédure et le contenu du traité. Toutefois, si l'on tient compte du fait qu'un traité proprement dit et un accord juridique peuvent être choses différentes, l'article 14 peut être maintenu dans sa rédaction actuelle.

La séance est suspendue à 11 h. 25; elle est reprise à midi.

37. M. BARTOS estime qu'il n'y a aucune contradiction entre l'article 2 et l'article 14. L'important est que la substance d'un traité — l'accord et le consentement — se compose des éléments de fond, alors que le traité est un document rédigé pour prouver l'existence de ces éléments. Le paragraphe 1 de l'article premier porte qu'un traité au sens du code doit être établi par écrit et que le code ne s'applique pas aux accords qui ne sont pas sous la forme écrite. En conséquence, un traité au sens du code doit être conclu sous la forme d'un document; ce n'est pas une formalité *ad solemnitatem*, mais une forme *ad probandum*. Il est donc manifestement nécessaire de faire ressortir les deux éléments distincts qui, dans la pratique, constituent un tout.

38. M. PAL serait plutôt d'avis que c'est dans le commentaire qu'il faut faire figurer l'article 14. Si, néanmoins, l'article est remanié et maintenu dans le code, il conviendrait de bien faire entendre qu'un traité comporte deux parties — une opération juridique et un document —, que l'on qualifie parfois, de façon quelque peu impropre, du terme "traités". Il faut également préciser que le mot "traité" n'est pas employé avec la même acception à l'article 14 qu'aux articles premier et 2. Aux fins du code pris dans son ensemble, la définition du traité qui figure à l'article 2 sera valable, mais à l'article 14 le terme est employé de façon vague et en désigne les deux parties, à savoir l'accord aussi bien que le document constatant l'accord.

39. M. AMADO partage dans une certaine mesure l'opinion de M. Pal, mais la précieuse énumération que contient l'article doit figurer dans le code lui-même, et non dans le commentaire.

40. M. SCELLE est du même avis que M. Amado: l'article peut être modifié, mais la Commission doit maintenir dans le code une description des étapes de la procédure suivie pour la conclusion des traités.

ARTICLE 15

41. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 15. L'objet

essentiel de la première phrase est de marquer que les réunions de délégués, s'il s'agit de traités bilatéraux, et les conférences internationales, s'il s'agit de traités multilatéraux, ne sont aucunement indispensables pour la négociation. Les stipulations d'un traité peuvent être négociées, et elles le sont très souvent, par correspondance ou par échanges de vues et consultations diplomatiques. Au paragraphe 25 de son commentaire, il a rappelé la manière dont a été négocié le Traité de paix conclu avec le Japon à San-Francisco en 1951. Pendant environ deux ans, les textes proposés ont circulé entre les futures parties, de sorte que la conférence tenue à cette occasion a été une cérémonie de signature où les participants étaient saisis d'un texte convenu.

42. La deuxième phrase du paragraphe 1 fait ressortir que les délégués qui participent à la négociation d'un traité doivent être dûment autorisés à cet effet, sauf dans le cas des chefs d'Etats, ministres ou ambassadeurs qui, du fait même de leurs fonctions, sont réputés avoir le droit de négocier. Il faut distinguer entre la capacité de négocier et la capacité de conclure et de signer un traité. Pour la signature, des pleins pouvoirs sont nécessaires.

43. Le paragraphe 2 de l'article 15 est consacré à la manière dont l'accord sur le texte est réalisé. Bien entendu, dans les négociations bilatérales, il faut l'unanimité, et le même principe vaut pour les négociations multilatérales à moins qu'à une conférence, une disposition acceptée de commun accord ne prévoie l'adoption du texte à la majorité des voix. D'autre part, dans certains cas, la procédure est régie par un règlement antérieur à la conférence; il en est ainsi lorsque l'organisme qui convoque celle-ci spécifie la manière dont les clauses d'une convention doivent être adoptées.

44. M. FRANÇOIS pense que le paragraphe 1 ne montre pas clairement que la capacité de négocier que les ambassadeurs et, bien entendu, les ministres plénipotentiaires tiennent de leurs fonctions, ne s'étend qu'aux négociations bilatérales avec le pays dans lequel ils sont accrédités. Un ambassadeur représentant son pays à une conférence multilatérale devra être expressément autorisé à négocier.

45. En ce qui concerne le paragraphe 2, il met la Commission en garde contre l'insertion dans le code d'une disposition impliquant que les décisions sur la procédure de vote aux conférences internationales doivent être prises à l'unanimité. Cette solution exposerait toute grande conférence internationale au risque d'un échec dû à l'obstination d'un seul Etat.

46. M. MATINE-DAFTARY partage l'opinion de M. François au sujet des pouvoirs des ambassadeurs; on pourra résoudre la difficulté, pense-t-il, en traitant des négociations bilatérales et des négociations multilatérales aux conférences internationales dans des paragraphes distincts. Les grouper dans un seul paragraphe donnerait, inévitablement, lieu à une confusion, comme il est de fait avec le texte du rapport dont la Commission est saisie.

47. M. BARTOS fait observer que, dans la deuxième phrase du paragraphe 1, il ne s'agit certainement pas de personnes ayant le rang d'ambassadeurs, mais d'ambassadeurs en poste agissant en qualité de représentants accrédités. Dans la pratique, ceux-ci n'ont pas besoin d'être autorisés à négocier mais pour signer, ils doivent être munis de pleins pouvoirs, à moins qu'ils ne signent sous réserve d'en référer à leur gouvernement. Il faudrait donc modifier le dernier membre de phrase du paragraphe 1.

48. M. AMADO signale que l'article 15 doit être lu en liaison avec les articles 21 et 22. Les problèmes qu'il soulève sont résolus par l'expression *ad referendum* ou "signature différée", qui figure dans ces articles.

49. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souscrit au point de vue de M. François touchant la situation des ambassadeurs. Son intention n'était évidemment pas d'exclure les ministres plénipotentiaires. En établissant la nouvelle rédaction de l'article, il pourra faire usage d'un terme de portée plus générale — tel que "chefs de mission" — et préciser clairement qu'il s'agit des chefs de mission ayant entamé des négociations bilatérales avec les autorités du pays dans lequel ils sont accrédités.

50. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense, comme M. Matine-Daftary, qu'à des situations différentes doivent correspondre des règles distinctes. Dans le cas de négociations bilatérales, l'ambassadeur de l'une des parties accrédité auprès de l'autre partie n'a, en général, pas besoin d'autorisation spéciale pour négocier. Ordinairement, il reçoit des instructions en vue de négocier un traité ou un accord et, vers la fin des négociations, de plus larges pouvoirs lui sont conférés pour signer le traité.

51. Un second cas, qui diffère à bien des égards des négociations bilatérales, est celui de la conférence internationale. Les représentants doivent alors être dûment habilités à négocier.

52. Enfin, il y a le cas de la convention établie par un organe des Nations Unies, par exemple, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide adoptée en 1948 aux termes de la résolution 260 (III) de l'Assemblée générale. En l'occurrence, les représentants n'ont pas besoin d'être spécialement autorisés à discuter ou à négocier le texte de la Convention, mais ils doivent évidemment avoir pleins pouvoirs pour la signer.

53. M. Liang estime, à cet égard, que le dernier membre de phrase du paragraphe 1 est ambigu. On pourrait le comprendre comme signifiant que les délégués n'ont pas besoin de pleins pouvoirs pour conclure un traité, ce qui n'est pas le sens qu'a voulu lui donner le rapporteur spécial, comme l'indique clairement la dernière phrase du paragraphe 26 de son commentaire.

54. A propos du paragraphe 2 de l'article 15, le secrétaire expose que l'unanimité est la règle dans les négociations bilatérales et plurilatérales intéressant un nombre relativement réduit d'Etats, et certaines conférences plurilatérales ont échoué de ce fait. De même, dans le cas de toutes les conférences de la Société des Nations, l'unanimité a été exigée pour parvenir à un accord sur le texte.

55. Il ne croit pas, cependant, que l'unanimité ait été reconnue comme une règle dans aucune des négociations multilatérales qui ont eu lieu depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, qui s'est tenue à San-Francisco en 1945, il est de fait qu'à toutes les conférences qui se sont tenues sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, y compris la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958, et la Conférence des Nations Unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie, de 1959, le règlement intérieur établi par chaque Conférence a défini la majorité requise pour parvenir à un accord sur le texte des dispositions.

56. M. PAL considère que le dernier membre de phrase du paragraphe premier devrait être ainsi rédigé: "ils ne sont cependant pas tenus, aux fins de négociations, d'être munis de pleins pouvoirs les autorisant à conclure le traité".

57. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, confirme l'interprétation de M. Pal. Il reconnaît que le texte de l'article 15 doit être développé davantage et annonce qu'il le rédigera à nouveau, peut-être après avoir consulté le secrétaire.

58. Quant au sens de l'expression "d'un commun accord" au paragraphe 2, s'il a employé ces mots, c'est parce qu'il estimait qu'ils engloberaient les divers cas. On a souligné qu'au cours d'une conférence, les règles régissant l'accord sur les dispositions sont élaborées par la conférence elle-même. Mais comment le règlement intérieur est-il adopté? S'il est adopté à la majorité simple, ceux qui ont voté contre, s'ils continuent à prendre part à la conférence, donnent leur accord tacite à la procédure qui a prévalu, et cet acquiescement pourrait être considéré comme le "commun accord". Néanmoins, il n'a pas d'objection à ce que l'on insère une règle plus détaillée au paragraphe 2, si elle peut être formulée.

59. M. BARTOS approuve l'opinion du Président. La règle générale, qui régit l'accord, est l'unanimité, à l'exception des cas où les participants ont expressément ou tacitement accepté une procédure différente, soit en approuvant le règlement, soit en continuant à siéger après l'adoption du règlement. En conséquence, il n'y a en réalité aucune dérogation à la règle de l'unanimité. En dernière analyse, les Etats qui n'approuvent pas les décisions de la conférence peuvent refuser de signer le traité ou la convention et peuvent même conclure, entre eux, une convention différente, conforme à leurs points de vue.

60. M. FRANÇOIS fait observer qu'il serait néanmoins très dangereux d'inclure dans le code une allusion à l'unanimité, car elle pourrait être exploitée pour paralyser les conférences internationales qui s'efforcent de rédiger des traités ou des conventions.

61. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que le dernier cas dont il se souvienne, où une controverse sérieuse se soit élevée à propos de la règle de l'unanimité lors d'une conférence multilatérale, est celui de la conférence tenue lors de la conclusion du Traité de paix avec l'Italie en 1947 [1]. Depuis lors, la règle selon laquelle l'accord sur les dispositions s'obtient au moyen d'une quelconque majorité, n'a pas été sérieusement mise en cause lors des conférences internationales, y compris celles qui se sont réunies sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et pour lesquelles le Secrétaire général a préparé un règlement intérieur provisoire.

62. On pourrait dire qu'en consacrant la règle de l'unanimité, on a consacré une pure fiction ou, du moins, que cette règle n'a pas été sanctionnée par la pratique; on est de plus en plus amené, à son avis, à la considérer comme tombée en désuétude.

63. Le PRESIDENT propose de poursuivre la discussion sur l'article 15 à la prochaine séance.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 5.

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, 1950, No 747.

484ème SEANCE

Lundi 27 avril 1959, à 15 heures.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 15 (*suite*)

1. Le PRESIDENT souhaite la bienvenue à MM. Ago, Padilla Nervo et Verdross, et récapitule à leur intention les points que la Commission a examinés durant la première semaine de la session. A sa séance précédente, la Commission a abordé l'examen de l'article 15 du projet de code du droit des traités.

2. Sir Gerald FITZMAURICE, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce qu'il présentera une nouvelle version du paragraphe 1 tenant compte des différentes situations qui peuvent se présenter en cas de négociations bilatérales, plurilatérales et multilatérales. Il aimerait, toutefois, avoir des directives de la Commission au sujet du paragraphe 2. Aux termes de ce paragraphe, la règle de l'unanimité s'applique dans une conférence multilatérale, sauf si les participants ont décidé d'un commun accord que les textes seraient adoptés à la majorité des voix. Il semble qu'une certaine pratique se soit dégagée peu à peu dans les conférences internationales chargées d'élaborer des traités, d'après laquelle les débats commencent par l'adoption d'un règlement intérieur qui contient presque toujours un article prévoyant que l'accord sur les textes se fera selon une formule quelconque de majorité. Il faut se demander maintenant quelle est la règle qui régit l'adoption de cet article du règlement intérieur. Il peut être adopté sans qu'il y ait un vote formel; ainsi, le président peut annoncer qu'il considère le règlement comme adopté. Ou bien, l'article peut faire l'objet d'un vote et être adopté avec des abstentions, mais sans opposition. Enfin, il peut être adopté, l'opposition s'exprimant par des votes négatifs, mais, comme M. Bartoš et d'autres orateurs l'ont fait observer, si la minorité qui s'oppose à l'article continue de participer aux débats après que le président a annoncé que l'article est adopté, cette participation équivaut à un acquiescement.

3. Il est cependant de fait que la règle de l'unanimité au sens formel n'est plus appliquée dans les conférences multilatérales et il s'agit de savoir si la Commission doit constater dans le code l'évolution qui s'est produite sur ce point.

4. M. YOKOTA reconnaît que lorsque, à une conférence internationale, il est décidé que les textes seraient adoptés à la majorité des voix, on pourrait faire valoir qu'il y a commun accord tacite des participants sur ce point. C'est là une opinion conforme à la doctrine traditionnelle de la souveraineté des Etats en vertu de laquelle un Etat souverain n'est tenu d'aucune obligation à laquelle il n'ait consenti de son propre gré. Ainsi donc, d'après cette théorie, c'est uniquement en présumant qu'il y a commun accord tacite de tous les participants que l'on peut expliquer qu'actuellement, dans certaines conférences, soit adopté par un vote à la majorité un article du règlement intérieur prévoyant que les textes doivent être adoptés à la majorité des voix.

5. Toutefois, il semble à M. Yokota qu'il ne s'agit là, non pas d'une réalité, mais d'une fiction. Le fait est que

la décision d'adopter le texte de la convention à la majorité des voix est prise à la majorité des voix des participants, généralement sans que ceux-ci se posent sciemment la question de savoir s'il y a eu ou s'il n'y a pas eu commun accord des participants sur ce point. Sans aller jusqu'à s'opposer absolument à l'emploi de fictions dans la science juridique, il estime qu'il vaudrait beaucoup mieux éviter d'y avoir recours. Si la Commission tient à ne pas s'écarter de la réalité, elle pourrait supprimer du paragraphe 2 les mots: "d'un commun accord".

6. Il y a encore une autre raison de supprimer ces mots. Le monde traverse en ce moment une période de transition; après avoir été composé d'Etats absolument indépendants et souverains il est en passe de devenir un monde de coopération internationale et d'intégration. Une des preuves les plus patentes de cet état de transition est le fait que l'on a de plus en plus tendance à accepter le principe de l'adoption à la majorité de la règle selon laquelle les décisions doivent être prises à la majorité des voix. Cette tendance favorise le développement de la coopération internationale et la Commission ne doit rien faire qui puisse gêner cette évolution. En stipulant expressément que la décision des participants concernant l'adoption des textes à la majorité des voix doit être prise "d'un commun accord", on risquerait de nuire au développement de la coopération internationale et des relations amicales entre les Etats. Sur ce point, M. Yokota partage entièrement l'avis de M. François et, pour les deux raisons invoquées, il propose de rédiger le paragraphe 2 simplement en ces termes: "L'accord sur tout texte ou toute partie de texte doit être unanime, sauf décision en faveur de l'adoption des textes à la majorité des voix".

7. M. TOUNKINE estime que la question traitée dans le paragraphe 2 ne rentre pas dans le cadre du projet de code. Dans l'article 18 du projet, le rapporteur spécial passe en revue les diverses modalités selon lesquelles s'effectuent l'établissement définitif du texte d'un traité et son authentification. Cela suffit aux fins du présent code, et il est inutile d'examiner le règlement intérieur des conférences internationales. Si l'on supprimait le paragraphe 2, on ne pourrait pas dire qu'il manque quelque chose dans le code.

8. M. SCELLE partage entièrement l'opinion de M. François (483ème séance) qui pense qu'il serait dangereux de poser en principe qu'il doit y avoir accord unanime sur les textes.

9. M. Yokota a raison de dire que le monde est en voie d'intégration à l'échelon international, mais la solution qu'il préconise est inattendue. Comme l'intégration sur le plan international est en contradiction avec le principe de la souveraineté absolue des Etats et que c'est la règle de la majorité et non celle de l'unanimité qui est actuellement appliquée dans les conférences multilatérales, M. Scelle pense que le paragraphe 2 doit être totalement remanié; il devrait y être stipulé que, sauf dans le cas d'un traité bilatéral ou d'un traité entre un très petit nombre d'Etats, la règle de la majorité doit s'appliquer. Si cette modification radicale ne paraît pas acceptable à la Commission, il se rangera à la suggestion faite par M. Tounkine de supprimer le paragraphe 2.

10. M. BARTOS distingue les deux stades de l'élaboration d'un traité: l'établissement du texte et son acceptation définitive par les Etats. En vue de l'établissement du texte, la règle fondamentale est encore l'unanimité, bien qu'en pratique les Etats écartent volontairement cette règle dans les conférences internationales, soit en acceptant le règlement intérieur de l'organisation sous les auspices de laquelle se tient la conférence, soit en acceptant de prendre part aux travaux dans le cadre du règlement proposé d'avance, soit encore en continuant à y prendre part après l'adoption d'un règlement auquel ils s'étaient opposés. C'est en cela que réside "l'accord", encore que les Etats ne soient disposés à écarter la règle de l'unanimité que parce qu'ils ont la certitude d'être libres de ne pas accepter le texte dans sa rédaction finale. Ainsi, dans le cas des Conférences internationales du Travail, où les Etats sont tenus de considérer comme adoptées par la Conférence les conventions approuvées par la majorité, les gouvernements sont tenus d'informer l'Organisation internationale du Travail au cas où leurs organes législatifs ne sont pas disposés à accepter le texte établi. Cependant, c'est l'Organisation mondiale de la santé qui est allée le plus loin pour rendre les décisions de la majorité obligatoires à l'égard de tous les membres de l'Organisation. Mais, même dans ce cas, les Etats peuvent expliquer les raisons pour lesquelles il leur a été impossible d'appliquer une convention adoptée à la majorité, et l'Organisation est alors tenue d'examiner à nouveau la question soulevée par les Etats opposants. La décision ne devient irrévocablement obligatoire que si elle est confirmée et, dans ce cas, les Etats qui refusent de l'accepter sont libres de se retirer de l'Organisation. La conclusion s'impose dès lors qu'en acceptant d'être membre de l'organisation, l'Etat consent au caractère obligatoire des décisions adoptées à la majorité.

11. Tout en étant personnellement favorable au développement plus poussé de la coopération internationale, M. Bartoš estime que la tâche de la Commission n'est pas de créer des règles idéales, mais de codifier les règles qui sont appliquées dans le monde moderne. Il n'existe pas, en pratique, de règle selon laquelle l'acceptation d'un traité ou la définition des obligations d'un Etat serait l'œuvre d'une quelconque majorité. Si l'on admet en pratique qu'un texte puisse être établi par une majorité, c'est à chaque Etat qu'il appartient, en dernière analyse, de dire s'il accepte le texte qui a été établi. La pratique internationale n'a pas encore dépassé ce stade; le fait est confirmé par ce qui s'est produit dans le cas récent du plus important des traités sur l'intégration européenne, le Traité instituant la Communauté européenne de défense, de 1952: le texte établi a été rejeté par la France. Il est évident que les Etats ne sont pas encore tenus d'accepter les obligations approuvées par la majorité.

12. Il y a naturellement des situations dans lesquelles des pressions morales s'exercent sur un Etat pour l'amener à se conformer à la décision de la majorité. Par exemple, les règles contenues dans les conventions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sont devenues, en pratique, les normes usuelles qui régissent la circulation aérienne civile internationale. Qu'un Etat soit ou non membre de l'Organisation, il doit respecter les règles de l'OACI s'il veut prendre part à la navigation aérienne internationale. Toutefois, s'il agit ainsi, ce n'est pas pour des raisons juridiques, mais pratiques. En droit, la Yougoslavie n'est pas membre de l'OACI, car la réserve formulée par elle à l'article 5 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, de 1944 [1], n'a pas été acceptée. Elle se conforme, néanmoins, aux règles énoncées dans la convention afin de pouvoir bénéficier des facilités des

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 15, 1948, No 102.

aéroports étrangers et des autres avantages découlant de la convention, que l'OACI ne lui refuse pas, bien qu'elle ne soit pas membre de l'Organisation. La Yougoslavie ne conteste pas que les règles de l'OACI aient toutes été approuvées par la majorité, mais il n'en résulte pas qu'elle soit juridiquement tenue de les accepter, car, en l'état actuel du droit international, les Etats peuvent décider souverainement de l'acceptation ou de la non-acceptation des obligations.

13. Quant au danger qui préoccupe M. François, en ce qui concerne les futures conférences internationales, tout ce que peut dire M. Bartoš c'est que ni la Charte des Nations Unies ni la pratique ne prévoient l'adoption d'une législation internationale par une quelconque majorité, en d'autres termes, une législation qui serait applicable aux Etats sans leur consentement. Telle est la réalité présente, et le projet établi par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2 de l'article 15 ne fait que tenir compte de cette réalité. Si elle soulève des objections, la mention de la règle de l'unanimité pourrait être supprimée, mais il serait contraire à la théorie et à la pratique de mentionner une règle majoritaire.

14. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que la discussion a été rendue plus complexe par l'introduction du concept d'obligations imposées ou assumées. Une grande partie du débat relatif à l'importance de l'intégration de la communauté internationale avait trait à la mesure dans laquelle la majorité peut contraindre la minorité à accepter des décisions de caractère fondamental. Or, l'article 15 ne porte certainement pas sur cette question, et le rapporteur spécial n'a pas eu l'intention de la résoudre à propos de cet article.

15. Le problème est de savoir comment décrire la pratique courante que l'on observe dans les négociations relatives à l'adoption des textes. L'établissement et l'authentification des textes, mentionnés à l'article 18, sont des étapes distinctes dans le processus d'adoption des textes. L'adoption des textes est une question plus simple que le problème, plus vaste, des obligations imposées ou assumées, et M. Liang pense, lui aussi, que la Commission s'écarterait du sujet du droit des traités en discutant la question de savoir si les décisions des conférences ou des organes internationaux doivent être adoptées à l'unanimité ou à la majorité.

16. Il rappelle que la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, de 1948, a été élaborée sous l'empire d'une règle majoritaire conformément au règlement intérieur de l'Assemblée générale, mais l'adoption du texte de la convention par l'Assemblée générale n'a pas imposé d'obligations aux Etats Membres, à moins qu'ils ne soient devenus parties au traité multilatéral qui avait été négocié au sein de l'Assemblée générale. Il est vrai que l'adoption d'un texte pourrait avoir certaines répercussions politiques et, à ce propos, M. Liang évoque la discussion animée qui a eu lieu concernant certains articles lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1958. Cependant, le fait que l'article adopté par la majorité pourrait constituer un moyen de pression sur une minorité pour l'amener à se joindre à la majorité échappe, lui aussi, au domaine du droit des traités.

17. Il rappelle également que, lorsque la Société des Nations a essayé de codifier le droit international, l'un des sujets choisis a été la procédure des conférences internationales. C'est sous une rubrique de ce genre qu'on pourrait discuter de la question des obligations imposées en application d'une règle d'unanimité ou de majorité, et non pas à propos du droit des traités.

18. M. AGO déclare que, pour ce qui est des traités multilatéraux, la conclusion de l'instrument comprend trois stades distincts: premièrement, l'établissement du texte, deuxièmement, son entrée en vigueur d'un point de vue général, stade qui requiert, normalement, que l'on atteigne un certain nombre de ratifications; et troisièmement, son entrée en vigueur à l'égard d'un Etat particulier, avec les obligations qui en découlent, résultat qui ne peut être l'effet que d'une ratification de la part de cet Etat. La question de savoir s'il faut ou non appliquer la règle de la majorité n'intéresse que le premier stade. Il éprouve quelques doutes à propos du texte proposé par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2 de l'article 15, car ce texte semble se rapporter indistinctement aux traités bilatéraux et aux traités multilatéraux, alors qu'en fait il n'a trait qu'aux derniers. Ainsi que le secrétaire l'a très justement souligné, la procédure des organisations internationales est déjà régie par des règles précises, et d'autres conférences internationales ont adopté leurs propres règles. Pour autant qu'il sache, l'unanimité n'est jamais exigée, actuellement, lors d'une conférence diplomatique, et il se demande s'il serait judicieux d'insérer une règle laissant entendre qu'il est nécessaire de l'appliquer chaque fois qu'il n'y aurait pas eu un accord préliminaire différent. Demander l'unanimité serait aussi contradictoire avec le fait que, normalement, une conférence n'est pas appelée à établir un texte destiné à être ratifié par tous les participants.

19. Pour ces raisons, il estime que le paragraphe 2 de l'article 15 devrait être supprimé.

20. M. FRANÇOIS constate qu'un grand nombre des remarques sur lesquelles il se proposait lui-même d'insister ont déjà été présentées par le secrétaire et M. Ago. Il tient cependant à faire observer, en réponse à M. Bartoš, que la question d'une majorité imposant des obligations à une minorité ne se pose pas, étant donné que l'établissement des textes ne peut en lui-même entraîner d'obligation. La règle de l'unanimité serait excessive, car elle permettrait à un seul Etat d'empêcher l'établissement des textes, or c'est là le seul moyen de faire progresser la législation internationale. En conséquence, il n'est pas d'accord avec le projet élaboré par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2. Si, comme il semble être le cas, le rapporteur spécial estime que l'unanimité est indispensable, il convient de préciser, dans l'intérêt du développement progressif du droit, que les textes peuvent être adoptés à la majorité.

21. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne que son but est d'élaborer une règle subsidiaire à laquelle on puisse avoir recours pour savoir comment le règlement intérieur lui-même doit être adopté. On pourrait, par exemple, stipuler qu'à défaut d'autres dispositions, il devrait être adopté à la majorité simple, ce qui donnerait satisfaction à M. François.

22. M. HSU fait observer qu'il serait peut-être plus conforme à l'évolution de la situation d'exiger un vote à la majorité des voix plutôt que le vote unanime proposé à l'origine par le rapporteur spécial.

23. M. PAL déclare que, bien que la discussion ait en grande partie dissipé les doutes qu'il éprouvait au début à propos du paragraphe 2, il persiste à penser que ce texte devrait être supprimé, étant donné qu'il n'est pas tout à fait à sa place dans le présent projet. L'étude actuellement entreprise n'exige nullement la formulation d'un règlement intérieur régissant les con-

férences de nations. Il est vrai que le paragraphe traite uniquement de la question de l'élaboration d'un projet de texte qui, lorsqu'il sera élaboré, ne constituera qu'un texte définitif soumis à acceptation et ne sera obligatoire que s'il est accepté et seulement à l'égard de ceux qui l'auront accepté; mais il semble cependant que, même à l'état de projet définitif, le texte pourra produire des conséquences d'une portée considérable, à preuve des dispositions telles que celle qui fait l'objet de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 18 du projet de code.

24. Si on décidait toutefois de maintenir ce texte, il serait impossible d'éviter la règle de l'unanimité. Certes, lorsqu'une organisation est constituée en tant qu'assemblée habilitée à agir collectivement, la règle de la majorité doit s'appliquer sous réserve uniquement de toutes dispositions particulières relatives au fonctionnement de cette assemblée. L'Organisation des Nations Unies est une telle assemblée et, partant, ses recommandations touchant les conférences doivent être prises à la majorité des voix; mais une conférence d'Etats Membres convoquée conformément à ces recommandations ne serait pas, elle, une assemblée capable d'agir collectivement et, par conséquent, ne pourrait prendre aucune décision ayant force obligatoire en l'absence d'un accord unanime de ses membres. Le monde traverse peut-être une période de transition qui l'orientera vers une intégration, mais cette intégration n'est certainement pas encore un fait accompli.

25. D'autre part, M. Pal ne partage pas l'opinion selon laquelle le fait qu'un membre d'une conférence continue à participer aux travaux de cette conférence après l'adoption à la majorité des voix d'une décision contre laquelle il a voté, implique son assentiment à cette décision. Il pense qu'en pareil cas tout membre dissident pourrait être enclin à se retirer de la conférence, ce qui compromettrait les chances de parvenir, en fin de compte, à un accord.

26. M. PADILLA NERVO, faisant observer que l'article 15 semble avoir trait à la fois aux traités bilatéraux (pour lesquels l'unanimité est indispensable) et aux conventions multilatérales, estime que le paragraphe 2 n'est guère nécessaire. Dans le cas des conventions multilatérales, le règlement intérieur est toujours adopté en guise de préliminaire aux débats et il n'a aucun effet sur la ratification ou l'entrée en vigueur de l'instrument final. Bien entendu, le règlement intérieur varie suivant les organismes; il cite l'Article 18 de la Charte, qui traite du vote à l'Assemblée générale, et les articles 108 et 109, relatifs aux amendements à la Charte. Toutefois, d'une manière générale, le règlement intérieur qui régit l'établissement d'un texte n'influe nullement sur son entrée en vigueur ou les obligations qui en découleront pour les Etats qui l'auront ratifié selon leur procédure constitutionnelle normale. Bien des conventions ont récemment été adoptées au cours de conférences des pays d'Amérique latine, mais elles ne sont pas entrées en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications.

27. Compte tenu de ces considérations, M. Padilla Nervo croit qu'il est assez vain de formuler, sur la procédure d'adoption des textes lors des conférences internationales, d'autres dispositions que les règles les plus générales.

28. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne, pour répondre à M. Padilla Nervo, qu'un principe préalable est néanmoins nécessaire car une conférence ne serait pas en mesure de décider par elle-même de la règle qui doit régir l'adoption de son propre règlement intérieur. Il n'est pas d'avis que la question puisse être entièrement omise.

29. M. BARTOS déclare que les Etats ne sont tenus de participer à aucune conférence internationale, même si elle a un caractère quasi-législatif, mais une fois le règlement intérieur adopté, les participants sont tenus de le respecter. Il est sage pour toute conférence d'élaborer ses règles de procédure touchant l'établissement du texte et quoique, théoriquement, l'unanimité doive être la règle en vue de l'adoption du texte, il n'a jamais nié que la pratique la plus usuelle soit d'appliquer la règle de la majorité.

30. M. EL-KHOURI estime qu'il n'y aurait aucun inconvénient à inclure dans le code un texte prévoyant que les projets définitifs doivent être adoptés à la majorité. Cette règle aurait une importance particulière au regard des traités d'application générale, telle, par exemple, une convention relative au droit de la mer.

31. M. VERDROSS fait observer que, selon la pratique la plus générale, le règlement intérieur d'une conférence est adopté à la majorité, mais tout Etat participant est libre de ne pas l'accepter et de se retirer de la conférence avant le commencement des travaux proprement dits. Il appuie donc l'opinion de M. Yokota, selon laquelle on devrait préciser que tout accord doit être unanime, à moins que la conférence n'en décide autrement.

32. M. ALFARO dit que la Commission semble être saisie de deux questions principales. Faut-il supprimer purement et simplement le paragraphe 2 ou doit-on conserver une disposition de ce genre, et, dans l'affirmative, faut-il appliquer la règle de l'unanimité ou de la majorité?

33. A son avis, il est souhaitable de conserver une règle qui pose les principes à suivre lors des conférences internationales, et il pense que le texte de la Commission devrait contenir à la fois le principe de la majorité simple et l'idée proposée par M. Padilla Nervo. Le code devrait donc disposer que le texte du traité doit être établi à la majorité, de la manière que la conférence aura elle-même définie par un vote majoritaire. Il préfère la règle de la majorité à celle de l'unanimité car, ainsi que l'a souligné M. François, la règle de l'unanimité donnerait à un seul Etat la possibilité de faire échouer une conférence.

34. M. AGO pense que le point essentiel en discussion est le vote par lequel la conférence adoptera son règlement intérieur. Il se peut que l'organisation internationale qui convoque la conférence ait déjà établi un règlement, mais, si elle ne l'a pas fait, il appartient à la conférence elle-même d'adopter son règlement intérieur. A son avis, la règle généralement acceptée dans les temps modernes, pour l'adoption de ce règlement, est celle de la majorité simple, sauf décision contraire. La Commission peut donc déclarer qu'en l'absence d'un règlement préétabli la conférence doit adopter son règlement à la majorité simple.

35. Selon M. TOUNKINE, le principe de l'unanimité signifie qu'aucun Etat ou groupe d'Etats ne peut prendre une décision liant d'autres Etats, et que le consentement de chaque Etat est nécessaire pour l'adoption du règlement intérieur. Il signifie que, une fois la conférence commencée et le règlement adopté à la majorité, un Etat qui continue à participer aux travaux de la conférence, bien qu'il ait voté contre le règlement, a, en fin de compte, donné son consentement. En fait,

le paragraphe 2 concerne le règlement des conférences et organisations internationales, mais ne se rapporte pas au droit des traités proprement dit. Il ne serait donc pas judicieux de faire figurer cette disposition dans le code puisqu'elle pourrait être considérée comme un empiètement sur les règlements adoptés par les conférences internationales. Il propose donc formellement la suppression du paragraphe 2.

36. Pour M. YOKOTA, il y a trois manières de résoudre la question soulevée au paragraphe 2. La première est celle que prévoit le texte du rapporteur spécial, correspondant à la situation qui existait au XIXème siècle et au début du XXème. La deuxième, qui est préconisée par M. François et M. Scelle, consiste à dire que l'accord sur un texte doit être unanime à moins que les participants n'aient décidé à la majorité des voix que les textes seraient adoptés par un vote majoritaire. M. Yokota croit que c'est la solution de l'avenir, mais la choisir maintenant serait aller trop loin. S'il est exact qu'à un grand nombre de conférences récentes, la règle de la majorité a été adoptée à la majorité des voix, on ne saurait cependant prétendre que cette pratique est établie en droit international. Il propose donc une troisième solution, qui est de ne pas trancher la question dans le projet et de se borner à prévoir que l'accord sur tout texte doit être unanime sauf si les participants ont décidé que le texte serait adopté à la majorité des voix. Sans être catégoriquement opposé à la suppression du paragraphe, M. Yokota juge préférable d'insérer dans le projet une disposition de l'ordre de celle qu'il a indiquée.

37. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, dit qu'il n'est pas d'avis de supprimer le paragraphe 2. Les membres de la Commission qui préconisent sa suppression ont soutenu qu'il ne porte pas sur une question comprise dans le droit des traités proprement dit; s'il en était ainsi, il faudrait supprimer de l'ensemble du projet un grand nombre de dispositions essentielles. Certaines questions relatives à la conclusion des traités font partie du droit des traités et il est pratiquement impossible d'établir une ligne de démarcation bien nette. Ainsi, à pousser le raisonnement jusqu'à sa conclusion logique, on pourrait également supprimer le paragraphe 1 de l'article 15, et l'article 18. Or, il semble indispensable de décider comment un texte doit être établi et par quelle majorité doit être adopté l'article applicable du règlement; ce point ne peut être négligé dans le code. Souvent il n'y aura aucune difficulté, mais la controverse sur le mode d'établissement des règles relatives à l'adoption des textes sera toujours prête à rebondir.

38. A l'exception de ceux d'entre eux qui sont partisans de supprimer la clause, les membres de la Commission semblent être d'accord sur la nécessité de régler la question des négociations multilatérales aux conférences internationales qui établissent les textes. Dans un certain sens, il est également admis que la règle de l'unanimité prévaut, car, à supposer qu'une conférence décide à la majorité des voix d'adopter une procédure de vote majoritaire, si les Etats qui ont voté contre la disposition ne se retirent pas de la conférence mais participent à la rédaction du projet, il y a de leur part acquiescement ou consentement tacites. Toutefois, il n'est pas souhaitable d'en rester là. Cette règle de la majorité est si habituelle qu'il est préférable de l'énoncer expressément, pour éviter des conclusions incertaines. Sir Gerald Fitzmaurice pense donc, comme M. Alfaro, que sauf décision contraire, la règle de la majorité simple doit être suivie pour l'adoption d'un texte et que la décision d'observer cette règle doit elle-même être prise à la majorité simple, à moins que la pratique ou le règlement d'une organisation internationale ne soit déjà applicable en la matière. Il ne faut pas perdre de vue que cette pratique et ce règlement ne sont pas toujours respectés; par exemple, les conférences convoquées par l'Organisation des Nations Unies ne se conforment pas automatiquement au règlement intérieur de l'Assemblée générale. La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, a adopté son propre règlement intérieur, et s'il est vrai que ses dispositions se rapprochaient beaucoup de la procédure de vote de l'Assemblée générale, elles auraient pu, théoriquement, en être tout à fait différentes.

39. Sir Gerald Fitzmaurice annonce qu'il remaniera le paragraphe 2 en s'inspirant du débat, et il demande à M. Tounkine s'il désire que sa proposition tendant à supprimer le paragraphe soit mise aux voix.

40. M. TOUNKINE n'insiste pas pour que la Commission vote sur sa proposition.

41. M. AMADO voudrait savoir si la disposition rédigée par la Commission présenterait une importance quelconque au cas où toutes les conférences seraient libres d'établir elles-mêmes leur procédure. Il croit que le rapporteur spécial aborde la question d'une manière qui ne correspond guère à la pratique, en ce sens qu'il essaye dans son projet de suivre tous les aspects de la conclusion des traités dans toutes leurs phases. Il s'est ainsi heurté à des difficultés à propos de l'hypothèse de l'unanimité. Or, il va de soi que toutes les conférences doivent rédiger leur règlement intérieur puisque les Etats qui y participent sont souverains. M. Amado est donc d'avis de supprimer le paragraphe.

42. M. FRANÇOIS fait valoir que s'il est exact que les conférences établissent leur règlement, il importe de décider comment elles doivent le faire: à l'unanimité ou à la majorité simple. Il serait peut-être préférable d'attendre que la Commission dispose d'un texte revisé pour prendre une décision sur la suppression du paragraphe.

43. M. SCELLE est d'avis que l'on pourrait conserver le paragraphe 2, à condition de prévoir une procédure de conclusion particulière pour tous les cas où des organisations internationales sont en cause, puisque la pratique et le règlement de ces organisations doivent influer sur le règlement de la conférence.

44. M. TOUNKINE pense également qu'il conviendrait de reprendre la question lorsque la Commission sera saisie d'un texte revisé. Si l'on décidait qu'une disposition devait être maintenue, il préférerait un texte du genre de celui que M. Yokota a suggéré.

45. M. BARTOS rappelle que, conformément au règlement intérieur provisoire généralement établi par le Secrétariat pour les conférences convoquées par l'Organisation des Nations Unies, les textes sont censés, en principe, être adoptés à la majorité des deux tiers, à moins que la conférence n'en décide autrement. Vu cette règle coutumière, la question soulevée au paragraphe 2 est d'ordre pratique. La règle concernant la majorité des deux tiers n'a jamais été abrogée dans la pratique des Nations Unies, et elle est observée par toutes les conférences des Nations Unies. M. Bartoš n'insistera pas pour que le code prescrive la majorité des deux tiers, mais il se croit tenu de souligner que la Commission ne devrait pas énoncer de règle obligatoire précise en la matière; il est, en outre, catégorique-

ment opposé à l'adoption d'une disposition portant en termes impératifs absolus que les décisions doivent être prises à la majorité simple, car ce n'est pas une règle du droit international positif. L'ensemble de la question déborde la compétence des spécialistes et des juristes, et dépend encore de considérations tenant à l'équilibre politique. En conséquence, une règle absolue de cette nature risquerait de décourager certains Etats de participer aux conférences, car ils pourraient hésiter à se mettre dans une situation où il leur faudrait s'incliner devant la volonté de la majorité.

La séance est levée à 18 heures.

485ème SEANCE

Mardi 28 avril 1959, à 10 heures.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLES PREMIER ET 2 * (*suite*)

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente ses nouveaux projets d'articles premier et 2 dont la teneur est la suivante:

"*Article premier. — Portée du présent code*

"1. Le présent code s'applique à tous les accords internationaux compris dans la définition donnée à l'article 2, quelle que soit leur forme ou dénomination particulière et qu'ils soient consignés dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes.

"2. Bien que désignant normalement un accord international constaté par un instrument formel unique, le terme "traité" est réputé, aux fins du présent code, comprendre tout type d'accord international auquel s'applique le code; toutefois, cette disposition ne préjuge pas qu'un accord international donné ait ou non le statut juridique ou le caractère d'un traité aux fins des formalités constitutionnelles nationales de l'une des parties.

"3. En raison des dispositions de l'article 2, le présent code ne s'applique pas, à proprement parler, aux accords internationaux qui ne sont pas sous la forme écrite, non plus qu'aux déclarations unilatérales ou autres communiqués ou instruments de caractère unilatéral, sauf lorsqu'ils font partie intégrante d'un groupe d'instruments qui, pris dans leur ensemble, constituent un accord international ou bien ont été formulés ou acceptés de manière à équivaloir à un tel accord ou à en faire partie.

"4. Le simple fait qu'en raison des dispositions du paragraphe précédent, le présent code ne s'applique pas aux accords qui ne sont pas sous la forme écrite ou à certaines catégories d'instruments unilatéraux n'affecte aucunement la force obligatoire qu'un accord ou un instrument de cette nature peut avoir conformément aux principes généraux du droit international."

"*Article 2. — Définition de l'accord international*

"Aux fins du présent code, un accord international (quel que soit son nom, son titre ou sa dénomination) est un accord constaté:

"*a*) Soit par un instrument formel unique (traité, convention, protocole, etc.)

"*b*) Soit par deux ou plusieurs instruments connexes formant un tout (échange de notes, lettres, mémorandums, déclarations mutuelles, etc.),

à condition que l'accord soit conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres collectivités ayant la qualité de sujets du droit international et possédant la personnalité internationale et le pouvoir de conclure des traités et soit destiné à créer des droits et des obligations ou à établir des rapports régis par le droit international."

2. On a proposé de fusionner l'article premier et l'article 2, mais sir Gerald Fitzmaurice a jugé préférable de transférer simplement certaines dispositions de l'article 2 à l'article premier et de modifier le titre de l'article 2 qui devient: "Définition de l'accord international". La première méthode employée — consistant à définir le mot "traité" et à expliquer ensuite qu'un traité, aux fins de ce code, est un accord international sous la forme écrite — a abouti à des confusions, et il espère que la Commission jugera la nouvelle rédaction plus logique.

3. Le nouveau paragraphe 1 de l'article premier reproduit la plus grande partie de la première phrase de l'ancien paragraphe 1 et la plus grande partie de l'ancien paragraphe 2. La seconde phrase de l'ancien paragraphe 1 de l'article premier combinée avec l'ancien paragraphe 3 de l'article 2 constituent à présent le paragraphe 3 de l'article premier. Le nouveau texte du paragraphe 2 de l'article premier reprend le contenu de l'ancien paragraphe 4 de l'article 2. L'article 2 se borne à reproduire en substance le contenu des anciens paragraphes 1 et 2 de l'article 2.

4. Dans le paragraphe 3 de l'article premier, le rapporteur spécial a essayé de tenir compte de la thèse selon laquelle certaines déclarations unilatérales peuvent faire partie d'un accord international, soit parce qu'elles sont liées à d'autres instruments unilatéraux avec lesquels elles constituent un tel accord, soit parce qu'elles ont fait l'objet d'une acceptation. Le paragraphe 4 restreint la portée du paragraphe 3, en précisant que s'il est vrai que les accords verbaux et certains instruments unilatéraux ne sont pas des traités ou des accords internationaux aux fins du code, cela n'affecte en rien leur force obligatoire.

5. L'article 2 de la nouvelle rédaction n'est qu'une version simplifiée des paragraphes 1 et 2 de l'ancien article 2. Il ne faut pas perdre de vue que la définition ne vaut qu'aux fins du code. La condition qui figure à la fin de l'article est la seule partie qui n'ait pas été entièrement débattue au sein de la Commission. Ses termes sont en grande partie empruntés aux travaux du professeur Brierly et de sir Hersch Lauterpacht et les motifs en sont expliqués en détail dans les rapports de ce dernier (A/CN.4/63 et A/CN.4/87). Sir Gerald Fitzmaurice attire l'attention sur le paragraphe 7 de son commentaire des articles (A/CN.4/101), et également sur le paragraphe 10, où il explique pourquoi il n'a pas fait sienne la proposition de sir Hersch Lauterpacht de faire de l'enregistrement au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le critère permettant de déterminer si un instrument est véritablement un

* Reprise des débats de la 480ème et de 481ème séances.

traité ou un accord international. L'Article 102 de la Charte dispose que tout traité ou accord international conclu par un Membre de l'Organisation des Nations Unies doit être enregistré au Secrétariat; en conséquence, la définition doit précéder l'enregistrement.

6. M. ALFARO estime que la nouvelle rédaction du rapporteur spécial apporte d'excellents éléments de solution aux problèmes posés à la Commission, mais il pense que la seconde partie du paragraphe 2 de l'article premier n'est pas très claire lorsqu'on la lit à la suite de la première partie.

7. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que, selon le droit et la constitution de certains Etats, le terme "traité" a une signification particulière. En conséquence, si l'on considère qu'un accord international est un "traité", certains pays, tels que les Etats-Unis, pourraient exiger sa ratification par le Sénat, ce qui ne serait pas nécessaire dans le cas des accords en forme simplifiée. Le but de la disposition est de préciser clairement — la ratification pouvant être ou non nécessaire — que le fait qu'un instrument est considéré comme un traité sur le plan international ne préjuge pas son statut au regard de la procédure constitutionnelle d'une quelconque partie à ce traité.

8. M. AGO convient que certaines difficultés pourraient se produire sur le plan constitutionnel, mais il pense qu'elles pourraient aussi surgir sur le plan international. Le mot "traité" a un sens particulier, et le fait de l'employer dans le même code, parfois dans ce sens et parfois dans un sens plus générique pourrait être dangereux. Peut-être serait-il plus prudent de se référer, dans tout le texte, aux "accords internationaux", surtout afin d'éviter le danger d'une interprétation erronée du terme "traité" en droit constitutionnel.

9. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne que la question soumise à la Commission est "le droit des traités" et que le terme "traités" est utilisé dans un sens général depuis de nombreuses années. Si l'on supprime ce mot dans l'ensemble du code, la rédaction en sera considérablement alourdie. Un "accord international" est actuellement défini comme désignant un certain nombre d'instruments, et s'il a inclus les dispositions de l'article 2, c'est afin de conserver l'utilisation générique du mot "traité".

10. M. PADILLA NERVO a interprété le paragraphe 3 de l'article premier comme signifiant que lorsqu'un Etat établit, en vue de la ratification des traités, une certaine procédure constitutionnelle, telle que l'approbation du Sénat, alors que les accords internationaux tels que les échanges de notes ne sont pas soumis à cette approbation, ce fait ne signifie pas que les dispositions du code ne s'appliqueront pas aux échanges de notes uniquement parce qu'ils ne sont pas considérés comme des traités dans le droit interne de l'une des parties. Aux fins du code, les termes "traité" et "accord international" peuvent être considérés comme synonymes.

11. M. AMADO ne partage pas l'opinion de M. Ago. En fait, le terme "traités" peut s'appliquer à des instruments qui n'exigent pas de ratification.

12. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), fait observer que le mot "accord" peut aussi bien être employé dans un sens concret qu'abstrait; il préfère, quant à lui, se servir du mot "traité", à la fois dans son sens générique et dans son sens particulier.

13. A propos du paragraphe 2 de l'article premier, il estime que la première partie est un peu trop restrictive, car on ne peut même pas dire que les accords internationaux prennent normalement la forme d'instruments formels uniques; il serait peut-être plus exact de dire "Bien que désignant, au sens formel, un accord international constaté par un instrument unique".

14. En tout cas, l'emploi du mot "traités" pour désigner toutes catégories d'accords internationaux est si bien établi que la Commission ne devrait avoir aucun scrupule à confirmer cet usage général.

15. M. YOKOTA suggère que, puisque de nombreux instruments internationaux sont intitulés "accord", il conviendrait d'insérer ce mot avant le mot "protocole" parmi les exemples énumérés à l'alinéa *a* de l'article 2.

16. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare qu'il ne voit aucune objection à inclure le mot "accord", qui est très clair dans ce contexte.

17. M. EDMONDS considère que les références aux traités dans le code n'impliquent pas nécessairement que les instruments dont il s'agit sont des traités à tous égards au regard du droit interne. Il ne serait donc pas opposé à ce que l'on omette le premier membre de phrase du paragraphe 2 de l'article premier ("Bien que désignant normalement un accord international constaté par un instrument formel unique...."). Le fait que toutes les catégories d'accords internationaux figurent dans le droit des "traités" au sens générique du mot ne causerait, à son avis, aucune difficulté aux parties et n'aurait pas pour effet de faire passer certains instruments dans le domaine d'autres branches du droit, telles que la procédure constitutionnelle. La première phrase exceptée, la nouvelle rédaction paraît représenter une amélioration très nette.

18. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se dit d'accord avec l'interprétation de M. Edmonds, mais il estime qu'une disposition reprenant l'essentiel du premier membre de phrase phrase est nécessaire pour apporter des précisions à l'emploi du mot "traités" dans son sens générique. Sinon, l'on pourrait prétendre dans certains pays qu'il faut, par exemple, considérer un accord en forme simplifiée (*executive agreement*) comme un traité parce que le pays intéressé a signé le code. Il faut distinguer la terminologie internationale de la terminologie interne.

19. M. MATINE-DAFTARY demande des explications supplémentaires sur la raison d'être du deuxième membre de phrase du paragraphe 2 de l'article premier. Il ajoute qu'il aurait préféré le mot "capacité" à "pouvoir" pour traduire le terme anglais *capacity* dans l'article 2.

20. M. SCELLE fait observer que, dans le système de droit qui prévaut en Europe — cela est d'ailleurs vrai pour d'autres continents — le mot "traité" n'a pas deux significations et qu'il n'est employé que dans un sens particulier. Il préfère donc la formule "traités et autres accords internationaux" à la fois dans le texte du code et dans son titre. A part cela, la nouvelle rédaction de l'article premier est acceptable. Il aimerait mieux, dans le texte français de l'article 2, que l'on traduise le mot *entities* par "entités" plutôt que "collectivités". On ne saurait qualifier une organisation internationale de "collectivité".

21. M. HSU préférerait qu'on utilise le mot "traités" comme terme générique. Il ne verrait pas d'objection à l'emploi de l'expression "traités et autres accords internationaux" si elle ne devait pas alourdir le texte de presque toutes les dispositions du code. Comme cette expression implique qu'un traité est une forme d'accord international, il y aurait avantage à utiliser partout la formule plus courte "accord international". Tout le monde n'est peut-être pas encore familiarisé avec cet usage, mais il ne devrait pas entraîner de confusion dans l'esprit des spécialistes du droit international. Bien entendu, il faut écarter l'expression employée dans la Charte "traités et accords internationaux" puisqu'elle implique que les traités ne sont pas des accords internationaux.

22. M. PAL prévoit que l'emploi du mot "traités" dans son acception large sera une cause de difficultés. Si les "traités" comprennent les "autres accords internationaux", un problème se posera lorsque, à propos de questions telles que la ratification, le code devra faire une distinction entre les traités *stricto sensu* et les autres catégories d'accords internationaux. On sera alors obligé de rétablir la terminologie double. Il serait donc préférable d'ajourner la décision sur la question de terminologie tant que l'on n'aura pas examiné les problèmes qui peuvent se poser au sujet d'autres parties du code.

23. Pour M. EL-KHOURI, la nouvelle rédaction du rapporteur spécial est acceptable. Il ne pense pas que les termes employés puissent soulever des difficultés lorsqu'ils seront traduits dans d'autres langues.

24. M. VERDROSS est partisan de la solution suggérée par M. Scelle. On peut invoquer l'Article 102 de la Charte à l'appui de l'expression "traités et autres accords internationaux".

25. La fin de l'article 2 pourrait être simplifiée si l'on n'y mentionnait pas les "entités"; le texte aurait alors la teneur suivante: "à condition que l'accord soit conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international . . .".

26. M. AGO, tenant compte du débat, n'insiste pas sur sa proposition de renoncer à l'emploi du mot "traités". Toutefois, il continue à penser que ce mot ne doit pas être employé en des acceptions différentes, car on sera en pleine confusion s'il est pris *lato sensu* dans une disposition, et *stricto sensu* dans une autre. Il préconise donc que l'on emploie toujours ce terme dans son sens strict et correct, et il serait en faveur de l'expression "traités et autres accords internationaux" dans le corps du texte, bien que l'on puisse conserver le titre "Droit des traités".

27. Il approuve la suggestion de M. Verdross concernant l'article 2, mais il serait d'avis d'aller plus loin encore. Il lui semble que tous les sujets du droit international possèdent la personnalité internationale et que l'on pourrait donc simplifier davantage le texte en disant ". . . à condition que l'accord soit conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international possédant le pouvoir de conclure des traités . . .".

28. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique qu'il a employé le mot "entités" parce que, d'après un fort courant d'opinion, un individu peut être sujet du droit international. C'est donc pour bien préciser que les individus ne sont pas visés qu'il a inséré le mot "entités". Pour ce qui est de la tautologie qu'entraîne apparemment la présence des mots "et possédant la personnalité internationale", il a voulu là aussi exclure les individus qui, même s'ils sont considérés comme des sujets du droit international, ne peuvent prétendre posséder la personnalité internationale.

29. M. AMADO partage l'opinion de M. Scelle concernant le titre. Les expressions "sujets du droit international" et "possédant la nationalité internationale" correspondent à la même notion et l'une des deux peut être supprimée. Enfin, il constate que l'on propose maintenant d'employer le mot "accord" à la fois au sens large et au sens restreint, car le rapporteur spécial a accepté d'ajouter ce mot à l'alinéa *a* de l'article 2, suivant la suggestion de M. Yokota. De la sorte, dans le titre et la première partie de l'article 2, ce mot sera pris dans son sens large et dans l'alinéa *a*, au sens strict d'instrument formel d'un certain type. Il lui semble qu'il faudrait éviter cette confusion.

30. M. YOKOTA rappelle que la Commission a décidé de commencer par élaborer un code ne concernant que les traités entre Etats, puis, de voir, une fois le projet achevé, si elle y ferait figurer des articles relatifs aux traités conclus avec des organisations internationales. Par conséquent, il doute qu'il soit judicieux, au présent stade des travaux de la Commission, de mentionner dans la définition les sujets du droit international autres que les Etats.

31. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, expose que la définition ne doit pas viser seulement les accords entre Etats étant donné qu'il existe des entités qui sont sujets du droit international et possèdent le pouvoir de conclure des traités mais qui ne sont ni des Etats ni des organisations internationales. Ainsi, le Vatican, depuis l'époque de la disparition des anciens Etats pontificaux jusqu'à la conclusion des Accords de Latran de 1929, a bien eu le pouvoir de conclure des accords internationaux.

32. M. ALFARO pense comme le rapporteur spécial qu'il serait préférable de maintenir le mot "entités", pour exclure sûrement les individus. Toutefois, on pourrait, semble-t-il, simplifier la clause en la rédigeant comme suit: "à condition que l'accord soit conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres entités possédant la personnalité internationale et le pouvoir de conclure des traités . . .". Si une entité a la personnalité internationale, elle est *ipso facto* un sujet du droit international.

33. M. BARTOS félicite le rapporteur spécial du nouveau texte qu'il a établi. Il est certain qu'aucun membre de la Commission ne désapprouve la substance des articles premier et 2 et que toute critique formulée à l'égard de la nouvelle rédaction s'inspire du désir de trouver le libellé le plus approprié.

34. Tout en étant d'avis que le mot "traité" peut être employé à la fois au sens large et au sens strict, il ne voit pas d'objection à l'emploi des mots "traités et autres accords internationaux" si certains membres de la Commission préfèrent cette expression.

35. Quant à la mention de différents types d'instruments à l'article 2, il fait observer que tout essai d'établir une classification hiérarchique *in abstracto* est voué à l'échec, car, dans certains cas, le protocole joint à un traité est plus important que le traité lui-même.

36. Il est d'avis de conserver le mot "entités" puisque, en vertu d'instruments tels que la Convention sur le génocide, les individus peuvent encourir une responsabilité internationale et sont donc sujets du droit

international et non pas objets au sens classique. Toutefois, il ne se prononcera pas contre la suppression du mot, car les individus n'en demeurent pas moins exclus par le fait que les "sujets du droit international" visés sont seulement les sujets "possédant le pouvoir de conclure des traités".

37. M. Bartoš s'est encore posé une autre question, à savoir si la première clause du paragraphe 3 de l'article premier limitant la portée du code aux accords internationaux qui sont "sous la forme écrite" est compatible avec la coutume internationale appliquée à des matières telles que l'enregistrement des traités où il est souvent question d'accords consignés par écrit. Il faudrait donc, croit-il, que le commentaire précise que la forme écrite est prévue *ad probandum* et non *ad solemnitatem*.

38. Enfin, il pense que le texte nouveau du paragraphe 4 de l'article premier tient compte des diverses opinions exprimées au sujet des instruments de caractère unilatéral.

39. M. VERDROSS s'associe à la suggestion de M. Ago tendant à libeller comme suit la clause conditionnelle de l'article 2: "à condition que l'accord soit conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international possédant le pouvoir de conclure des traités". Il est indéniable que si la qualité de sujet du droit international est reconnue aux individus, ceux-ci possèdent également la personnalité internationale; toutefois, cela ne signifie pas qu'un simple particulier a la même capacité qu'un Etat puisqu'il ne possède la personnalité qu'en un sens très étroit et qu'évidemment il n'a pas le pouvoir de conclure des traités. La rédaction qu'il propose exclura nettement les individus et résoudra ainsi toute difficulté d'interprétation.

40. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) croit qu'il suffirait de dire: "Etats ou entités internationales possédant le pouvoir de conclure des traités". Les opinions des spécialistes du droit international sont très partagées en ce qui concerne les sujets du droit international. A moins qu'ils ne soient accompagnés d'un commentaire très complet, les mots ne signifieront pas grand'chose dans un code. On peut formuler une objection analogue à l'égard du membre de phrase "possédant la personnalité internationale". Des doutes ont toujours été exprimés quant à l'application de ces termes aux organisations internationales, et les propositions tendant à les faire figurer dans la Charte des Nations Unies ont été rejetées à San-Francisco, pour diverses raisons. Le fait que la personnalité internationale de l'Organisation des Nations Unies n'est pas mentionnée dans la Charte ne signifie pas, bien entendu, qu'elle n'a pas cette personnalité; au reste, la personnalité internationale est mentionnée dans les constitutions de certaines des institutions spécialisées. Quelques entités internationales, telles que les alliances, ne possèdent pas et ne prétendent pas posséder le pouvoir de conclure des traités, et les entités internationales autres que les Etats ne peuvent conclure de traités que par l'intermédiaire des Etats. Une société qui a des affiliations internationales n'a évidemment pas le pouvoir de conclure des traités.

41. M. PADILLA NERVO rappelle que l'article premier a trait à la portée du code. L'examen de tous les articles indiquerait que certaines dispositions de caractère général, et notamment celles relatives à la validité, portent, sans aucun doute, sur toutes les formes d'accords internationaux, alors que de nombreuses dispositions ne concernent que les traités au sens étroit du mot. L'expression "s'applique", au paragraphe 1 de l'article premier de la nouvelle rédaction, semble donc impropre; et les mots "est relatif" qui figurent dans le projet original seraient préférables.

42. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se dit d'accord avec M. Padilla Nervo. Il rétablirait volontiers les mots "est relatif". En se servant du mot "s'applique", il n'a pas voulu affirmer que tous les articles du code sont applicables à toutes les catégories d'instruments internationaux, mais simplement que le code lui-même porte sur tous les accords internationaux.

43. M. AGO déclare préférer à l'énoncé proposé par le secrétaire celui qu'a suggéré M. Verdross pour le passage de l'article 2, car c'est la formule classique, qui est très claire, bien que sur le fond, il n'y ait guère de différence. Pratiquement, il n'y a pas de différence réelle entre l'expression "entités internationales" et l'expression "autres sujets du droit international", pourvu que l'une ou l'autre de ces expressions soit accompagnée de la qualification "investi du pouvoir de conclure des traités", ce qui constitue la clef du problème. Par conséquent, si l'on adoptait la formule suggérée par le secrétaire, il ne s'y opposerait pas.

44. Reprenant le paragraphe 2 de l'article premier, il reconnaît que, bien que l'expression "traités et autres accords internationaux" soit plus exacte elle pourrait alourdir beaucoup le texte si elle était employée dans chaque article et même, dans certains articles, plusieurs fois. Il serait donc disposé à accepter que le mot "traité" soit seul utilisé dans le code, à condition que l'on précise qu'il n'est employé que pour plus de commodité et de concision.

45. Il propose donc d'insérer dans le paragraphe 2 de l'article premier un passage expliquant que, chaque fois que le mot "traité" est employé dans le code, il doit être entendu comme englobant non seulement les traités au sens strict du mot, mais aussi toute autre forme d'accord international à laquelle se rapporte le code; il conviendrait d'ajouter, cependant, que cela ne doit préjuger aucune définition de l'accord international qu'une partie pourrait adopter aux fins de sa propre procédure constitutionnelle.

46. M. EDMONDS éprouve quelque doute au sujet du mot "préjuge". Il vaudrait mieux préciser que le sens donné au mot "traité" n'implique pas qu'un instrument donné soit un traité au sens du droit interne de l'une des parties.

47. M. ALFARO fait observer que l'article ne devrait pas avoir pour but de protéger les procédures constitutionnelles internes, mais bien au contraire, les normes du droit international. Il doit être entendu que le code se réfère non seulement aux traités, au sens strict du mot, mais à tous les accords internationaux, quel que soit le statut juridique que leur confère telle ou telle partie, conformément à son droit constitutionnel. Le second passage de l'amendement de M. Ago n'est pas très clair. Il faudrait stipuler que le code est applicable sans qu'il soit tenu compte du statut particulier que le droit interne d'un pays pourrait conférer à un accord international donné.

48. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, répond que l'article a justement pour but de préciser que le fait qu'un accord soit ou non un traité sur le plan international n'affecte en rien

son statut juridique dans le cadre du droit constitutionnel de l'une des parties. M. Alfaro estime, semble-t-il, que la question de savoir si un instrument est ou non dénommé "traité" sur le plan constitutionnel ne devrait pas influencer son statut international. Certes, ces deux opinions sont justifiées, mais nul n'a laissé entendre que le statut de l'accord dans le cadre du droit constitutionnel pourrait affecter son statut international. Le danger se situe plutôt dans l'autre direction. L'article a été rédigé en ces termes particuliers afin de laisser intact le statut sur le plan constitutionnel, et c'est là ce qui était réellement nécessaire. Si l'on définit un traité comme pouvant englober d'autres formes d'accords internationaux, il convient de préciser clairement que cela ne porte pas atteinte au droit de l'une des parties de considérer cet accord comme étant ou n'étant pas un traité aux fins de son propre droit constitutionnel. Cela apparaît clairement dans le texte initial du projet et non moins clairement dans l'amendement de M. Ago, que le rapporteur spécial est disposé à accepter.

49. Selon M. AMADO, l'amendement de M. Ago est précisément ce qu'il aurait lui-même proposé, car il résout pleinement les questions soulevées par M. Edmonds et M. Alfaro.

50. M. YOKOTA estime que les termes "chaque fois que le mot "traité" est employé dans le code", proposés par M. Ago, ont une portée trop large, car le mot est employé parfois dans son sens restreint, comme c'est le cas, par exemple, dans l'article 2. On pourrait assez facilement écarter cette objection en insérant une clause telle que "à moins que le texte n'en dispose autrement".

Sous réserve de modifications de forme, l'amendement de M. Yokota est accepté.

51. Le PRESIDENT, reprenant la question du titre du code, rappelle qu'on a proposé l'expression "droit des traités et autres accords internationaux", mais que M. Ago a donné des raisons convaincantes de se servir du terme "traité" dans le texte. S'il est vrai que l'expression complète serait trop peu maniable pour être employée dans l'ensemble du texte, elle pourrait fort bien figurer dans le titre. Toutefois, l'expression "droit des traités" est à présent généralement admise, du moins par les spécialistes du droit international, en tant que terme technique; il serait donc interprété comme englobant non seulement les traités, mais aussi les autres accords internationaux.

52. M. MATINE-DAFTARY fait observer que, si l'amendement de M. Ago est accepté, le titre pourra parfaitement demeurer "Le droit des traités", sans addition aucune.

53. Le PRESIDENT constate que les membres présents à la séance semblent être d'avis de conserver le titre sans changement, de remplacer l'expression "s'applique" par les mots "est relatif" au paragraphe 1 de l'article premier de la nouvelle rédaction, de remplacer le mot "un" par le mot "deux" dans le même paragraphe, et enfin, d'adopter l'amendement proposé par M. Ago au paragraphe 2 de l'article premier, avec le sous-amendement de M. Yokota, sous réserve de modifications de forme. Une nouvelle rédaction du paragraphe 2 de l'article premier sera soumise à la Commission au cours d'une séance ultérieure.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

486ème SEANCE

Vendredi 1er mai 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE PREMIER (*suite*)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la nouvelle rédaction de l'article premier qui lui a été soumise à la séance précédente, ainsi que de l'amendement proposé alors par M. Ago pour le paragraphe 2 (485ème séance, par. 45), dont les termes sont les suivants:

> "A moins que le contexte n'en dispose autrement, chaque fois que le terme "traité" est employé, dans le texte du présent code, il doit être entendu comme couvrant non seulement les traités au sens propre du terme, mais aussi toute autre forme d'accord international auquel se réfère le code. Cela ne préjuge pas la définition à donner d'un accord international aux fins des formalités constitutionnelles de l'une des parties."

2. Prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, sir Gerald Fitzmaurice déclare que la première phrase de l'amendement peut convenir, mais il doute que la seconde phrase de ce texte soit aussi claire que la deuxième partie du paragraphe 2 du texte original.

3. M. ALFARO estime que le texte de M. Ago ne représente pas une amélioration et il n'approuve pas l'expression les "traités au sens propre du terme", car la disposition a pour but de préciser le sens strict du mot "traité", comme l'a fait le rapporteur spécial dans sa nouvelle rédaction de l'article 2.

4. Le PRESIDENT souligne que l'amendement de M. Ago porte uniquement sur le paragraphe 2 de l'article premier.

5. M. ALFARO, maintenant l'objection qu'il a formulée à l'égard de l'amendement, déclare que l'expression "instrument formel unique" est plus claire que "traités au sens propre du terme" et qu'elle serait conforme à l'article 2.

6. Au surplus, il estime que la formule "cela ne préjuge pas" qui figure dans l'amendement de M. Ago n'exprime pas de façon exacte l'intention contenue dans la disposition correspondante de la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur spécial.

7. M. PAL déclare que, comme la définition donnée par le rapporteur spécial au paragraphe 2 de l'article premier vise à être complète, le texte de l'amendement de M. Ago pourrait être écourté et amélioré si l'on remplaçait, dans la première phrase, les mots "être entendu comme... toute autre forme" par "comprendre tout type".

8. Il faudrait, dans la seconde phrase de l'amendement, mentionner les traités comme tout autre accord international, car le terme "traité" est également utilisé dans les constitutions nationales, et dans un sens différent. Il conviendrait d'éviter le mot "définition", car les constitutions peuvent ne pas contenir de définition de ces termes.

9. M. MATINE-DAFTARY demande pourquoi l'on a ajouté, dans l'amendement de M. Ago, le membre de phrase introductif "à moins que le contexte n'en dispose autrement", qui prête quelque peu à confusion.

10. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer que ce membre de phrase a été inséré sur la proposition de M. Yokota (485ème séance, par. 50), car certains articles du code, comme ceux qui ont trait à la ratification, ne s'appliquent qu'aux traités au sens strict.

11. M. TOUNKINE constate que les difficultés soulevées par les deux textes ne sont guère faciles à résoudre et qu'il faudrait pour cela plus de temps qu'il n'est possible de consacrer à la question.

12. Il fait sienne la proposition de M. Pal à propos de la première phrase de l'amendement.

13. Il préfère néanmoins la version proposée par le rapporteur spécial pour la seconde partie du paragraphe 2 qui ne se rapporte pas, à son avis, à la définition d'un traité, mais au statut de certains accords internationaux en droit interne.

14. M. PAL, répondant à M. Matine-Daftary, fait observer que la clause introductive de l'amendement de M. Ago est absolument justifiée et qu'elle serait en tout cas sous-entendue, même si on l'omettait.

15. M. YOKOTA estime que la formule "les traités au sens propre du terme", qui pourrait causer des malentendus, devrait être remplacée soit par "instruments uniques" ou par "instruments intitulés traités".

16. Il partage l'opinion de M. Pal au sujet de la seconde phrase de l'amendement.

17. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense, comme M. Tounkine, que la seconde phrase de l'amendement devrait porter sur le statut ou la nature, et non pas la définition de l'accord international: il juge donc préférable le texte du rapporteur spécial.

18. M. EDMONDS fait remarquer que, selon certains auteurs, il n'y a pas de parties à un accord avant son acceptation ou sa signature. Pour cette raison, il n'approuve pas l'expression "formalités constitutionnelles de l'une des parties", et il estime que la deuxième partie du texte du rapporteur spécial devrait être ainsi rédigée: "mais ce titre ne déterminera ni le statut ni la nature d'un accord international donné".

19. M. EL-KHOURI n'est pas partisan de l'expression "traités au sens propre du terme", qui pourrait laisser entendre qu'ils font partie d'une catégorie différente d'accords internationaux. On devrait préciser clairement que le paragraphe 2 porte sur tout accord international auquel se rapporte le code, quelle que soit sa forme.

20. M. PADILLA NERVO partage l'opinion de M. El-Khouri et propose de remanier la deuxième phrase de l'amendement conformément au paragraphe 4 de l'article 2 du texte du rapporteur spécial, et ceci à la fois pour plus de clarté et pour donner satisfaction à M. Edmonds.

21. M. AGO, sans vouloir essayer de répondre à toutes les observations, dont certaines sont contradictoires, explique à M. Matine-Daftary qu'il a accepté l'insertion de la formule introductive qui commence par "à moins que" pour tenir compte de l'avis de M. Bartoš et de M. Yokota, lesquels estiment que, dans certains cas, le code ne s'applique qu'aux traités proprement dits.

22. Il juge inacceptable la proposition de M. El-Khouri car, sans une référence au sens propre du terme "traités", la disposition pourrait prêter à confusion. Après tout, l'article 2 précise qu'un accord international peut être un instrument unique et mentionne les traités à titre d'exemple. M. Ago ne peut comprendre les objections formulées à propos d'un terme dont le sens est absolument précis aussi bien en droit international qu'en droit constitutionnel.

23. Il ne partage pas l'opinion de ceux qui estiment que la seconde phrase de l'amendement a trait au statut d'un accord, mais il serait prêt à modifier cette phrase dans le sens suivant: "Cela ne signifie en aucune manière qu'un accord international doit être défini comme un traité aux fins des procédures constitutionnelles de l'une des parties".

24. Selon M. BARTOS, il n'existe pas de réelle divergence de vues sur le fond du paragraphe 2 de l'article premier. Il n'a pas proposé, quant à lui, d'insérer la formule introductive "à moins que" dans l'amendement; il s'est borné à appuyer l'opinion de M. Yokota lorsque celui-ci a souligné qu'il fallait tenir compte de situations diverses. Le texte peut être le reflet de la similitude inhérente à tous les accords internationaux. Il est d'avis, comme M. Ago, que la seconde phrase de l'amendement ne porte pas sur le statut des accords internationaux.

25. M. PADILLA NERVO estime que la mention des "traités au sens propre du terme" est inutile dans le paragraphe 2. Le terme "traités" au sens strict est précisé dans la définition plus large, énoncée à l'alinéa *a* de l'article 2 de la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur spécial.

26. A propos de la seconde phrase, il pense que les termes employés par M. Ago expriment le but véritable de la disposition, qui est très clairement défini au paragraphe 4 de l'article 2 du texte original (A/CN.4/101). Le problème est de formuler ce but en des termes plus précis.

27. M. ALFARO juge essentiel, pour rendre un texte juridique aussi précis qu'il devrait l'être, que le lien entre un article et ceux qui le précèdent et le suivent soit explicite et non tacite. L'objection qu'il formule à l'égard de l'amendement de M. Ago est que ce texte mentionne les "traités au sens propre du terme" au lieu de préciser clairement qu'il s'agit des traités contenus dans "un instrument formel unique", mentionnés à l'alinéa *a* de l'article 2. C'est l'imprécision des mots "traités au sens propre du terme" qui a donné naissance à la discussion.

28. Quant à la seconde phrase du projet de M. Ago, il maintient l'objection qu'il a exprimée à l'origine, à savoir que la phrase devrait en vérité avoir pour but de préciser de façon absolument claire que la disposition de la première phrase ne doit pas préjuger le statut ou la nature de l'accord international dont il s'agit.

29. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, résume les débats sur le paragraphe 2 de l'article premier.

30. Il estime avec M. Bartoš qu'il y a peu de divergences sur le fond du paragraphe et que la plupart des questions soulevées ont trait au style et à la rédaction. Le paragraphe pourrait être renvoyé au comité de rédaction lorsque celui-ci sera créé; ou bien, la Commission pourrait se mettre d'accord sur certains points que le rapporteur spécial inclurait dans une nouvelle rédaction.

31. La principale difficulté, quant à la première phrase, est de savoir s'il faut conserver la mention faite par M. Ago des "traités au sens propre du terme" ou

s'il faut dire que le mot "traité" doit être entendu comme signifiant toutes les formes d'accords internationaux auxquels se rapporte le code. Il existe une troisième possibilité, dont il a cru comprendre qu'elle avait la préférence de M. Alfaro, et selon laquelle la phrase serait ainsi rédigée: "... non seulement les traités constatés par un instrument formel unique, mais aussi toute autre forme d'accord international...".

32. M. AGO pense également que la Commission se préoccupe de détails de rédaction qui devraient être renvoyés au comité. Le principal obstacle semble être les mots "au sens propre du terme"; peut-être serait-il possible de dire "non seulement les traités, mais aussi toute autre forme d'accord international...".

33. M. SCELLE estime lui aussi que la principale difficulté a trait aux mots "au sens propre du terme..." Peut-être serait-il préférable de parler des "traités *stricto sensu*", afin d'indiquer que l'on peut également employer ce terme dans un sens plus large pour y inclure toutes les formes d'accords internationaux. La question soulevée par M. Alfaro peut être résolue en insérant les mots "voir l'article 2" entre parenthèses après les mots *stricto sensu*.

34. M. EL-KHOURI est d'avis que le meilleur libellé serait "... le mot "traité" désigne toutes les formes d'accords internationaux...".

35. M. PAL espère que l'ensemble de la question sera renvoyé au comité de rédaction. Il n'aurait aucune objection à l'égard de la formule "traités *stricto sensu*", mais il fait observer que le paragraphe 1 de l'article premier parle de "tous les accords internationaux" sans mentionner les "traités"; il serait donc plus logique de maintenir le paragraphe 2 dans sa rédaction écourtée, comme on l'a déjà suggéré, et de préciser clairement que l'on emploie le terme "traités" pour désigner tous les types d'accords internationaux tels qu'on les a définis.

36. Le PRESIDENT propose de renvoyer le paragraphe 2 de l'article premier au comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

37. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner le paragraphe 3 de l'article premier, dans sa nouvelle rédaction.

38. M. TOUNKINE propose de faire passer la seconde partie du paragraphe dans le commentaire.

39. M. EDMONDS propose de supprimer la formule introductive "en raison des dispositions de l'article 2", qui n'est ni tout à fait exacte, ni nécessaire.

40. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se déclare d'accord avec la proposition de M. Edmonds.

41. Pour ce qui est de la proposition de M. Tounkine, il précise que la seconde partie ne peut guère être reléguée dans le commentaire, car elle a trait à deux types d'instruments qui ne sont pas inclus dans le code. M. Bartoš et M. Alfaro ont attaché de l'importance à ces dispositions fondamentales, et ce membre de phrase a été inséré pour tenir compte de leurs arguments.

42. M. YOKOTA est d'avis de conserver ce membre de phrase, qui exprime de façon exacte l'opinion de la majorité de la Commission.

43. M. TOUNKINE n'insiste pas sur sa proposition.

44. Le PRESIDENT propose à la Commission d'adopter le paragraphe 3, sous réserve de modifications d'ordre rédactionnel.

Il en est ainsi décidé.

45. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner le paragraphe 4 de l'article premier.

46. M. PAL demande que le comité de rédaction étudie la possibilité d'insérer, à l'avant-dernière ligne, les mots "d'autre part" après le mot "avoir".

47. Le PRESIDENT propose de renvoyer le paragraphe 4 au comité de rédaction; la Commission pourra adopter l'article lorsque le comité aura présenté un texte revisé.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2 (*suite*)

48. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, prie la Commission de reprendre le nouveau texte de l'article 2. Il rappelle que M. Yokota a proposé d'ajouter le mot "accord" avant le mot "protocole" (485ème séance, par. 15, à l'alinéa *a*) et que M. Amado a formulé des objections à l'égard de cette suggestion (485ème séance, par. 29).

49. M. YOKOTA indique les deux raisons qui sont à l'origine de sa proposition, premièrement un grand nombre d'instruments internationaux intitulés "accords" sont beaucoup plus importants que des protocoles. Par exemple, l'accord anglo-japonais (*Agreement of Alliance*) de 1905 a constitué la base de la politique étrangère du Japon pendant plus de vingt ans. Deuxièmement, il convient de montrer clairement que, dans le code, le terme "accord" est employé dans deux sens, comme le mot "traité". Il s'est déclaré partisan du maintien de la mention des "traités *stricto sensu*" au paragraphe 2 de l'article premier, et il lui paraît logique d'adopter la même solution pour le terme "accord".

50. M. ALFARO partage en substance l'opinion de M. Yokota. En espagnol, le mot *convenio* désigne un accord international qui n'est pas tout à fait aussi formel qu'un traité et correspond à peu près au mot anglais *agreement*. Toutefois, il serait inopportun de répéter le mot "accord" à l'article 2; de plus, l'énumération qui figure entre parenthèses à l'alinéa *a* n'est pas complète, comme l'indique l'abréviation "etc.". Il serait donc peut-être plus judicieux de signaler dans le commentaire que les accords proprement dits sont compris dans la définition.

51. M. HSU fait observer que la proposition de M. Yokota soulève une difficulté d'ordre formel. Si l'on ajoute le mot "accord" à l'alinéa *a*, il faut aussi l'ajouter à l'alinéa *b*, puisque certains échanges de notes sont appelés "accords". En tout cas, il semble inutile de chercher à compléter l'énumération.

52. M. SCELLE pense également qu'il n'y a aucune raison d'ajouter quoi que ce soit à la parenthèse. De plus, il n'est pas fait mention des pactes ou chartes, alors que le Pacte de la Société des Nations et la Charte des Nations Unies comptent au nombre des instruments internationaux les plus importants.

53. M. AMADO est d'avis que le mot "accord" ne doit pas figurer dans l'énumération des types d'instruments présentée dans le texte du projet.

54. M. YOKOTA n'insiste pas sur sa proposition; il aura satisfaction si elle est mentionnée dans le commentaire.

55. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, signale qu'une solution pourrait être de supprimer tous les mots entre parenthèses

et de les mentionner dans le commentaire. Pour sa part, il préférerait les maintenir et suivre la suggestion de M. Alfaro; on peut également citer d'autres exemples d'instruments dans le commentaire. L'ensemble de la question devrait, pense-t-il, être renvoyé au comité de rédaction.

56. Le libellé de l'alinéa *b* n'a soulevé aucune objection. Mais des propositions contradictoires ont été présentées au sujet de la dernière partie de l'article 2, qui commence par les mots "à condition que". Toutefois, d'une façon générale, les membres de la Commission sont d'accord pour admettre qu'il est indispensable de maintenir les mots "possédant le pouvoir de conclure des traités". Finalement, M. Liang a suggéré de dire "à condition que l'accord soit conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres entités internationales possédant le pouvoir de conclure des traités (485ème séance, par. 40). Cette formule paraît la meilleure, puisqu'elle ne mentionne ni les "sujets du droit international" ni la "personnalité internationale", expressions qui sont elles-mêmes difficiles à définir. En même temps, elle exclut les individus ou les sociétés de droit privé, même si ce sont des entités internationales, en exigeant que ces dernières aient le pouvoir de conclure des traités.

57. Toutefois, pour que la définition soit véritablement complète, il faudrait donner le sens de l'expression "pouvoir de conclure des traités". Telle qu'elle est libellée, la formule est plutôt une sorte de description dans laquelle on emploie des termes dont le sens est bien connu.

58. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) indique que depuis la dernière séance, il a eu la possibilité de consulter les documents de la Conférence de San-Francisco. Son opinion touchant la non-acceptation de la proposition tendant à mentionner la personnalité internationale de l'Organisation des Nations Unies est confirmée par le rapport du Sous-Comité A du Comité 2 de la Commission IV, où l'on peut lire notamment ce qui suit:

> "Quant à la question de la personnalité juridique internationale, le Sous-Comité a jugé superflu d'en faire l'objet d'un texte. Elle sera, en effet, implicitement réglée par l'ensemble des dispositions de la Charte [1]."

59. La Cour internationale de Justice a employé la même méthode à l'égard de la personnalité internationale de l'Organisation des Nations Unies, dans son avis consultatif du 11 avril 1949, sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies. La Cour a cité les dispositions de la Charte concernant la capacité, les fonctions et les pouvoirs des Nations Unies, y compris le pouvoir de conclure des traités, et elle a tiré de toutes ces dispositions et de l'existence de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, la conclusion que:

> "Il serait difficile de concevoir comment une telle convention pourrait déployer ses effets sinon sur le plan international et entre parties possédant la personnalité internationale [2]."

60. La personnalité internationale de l'Organisation des Nations Unies a donc été considérée comme chose établie par induction, et il semble que le même genre de raisonnement pourrait être appliqué dans l'espèce, savoir que, si une entité a le pouvoir de conclure des traités, elle a la personnalité internationale, et il serait vain, dans le contexte étudié, d'essayer d'établir une distinction entre les deux concepts.

61. En ce qui concerne la préoccupation du rapporteur spécial touchant la définition du "pouvoir de conclure des traités", M. Liang fait observer que, pour définir le pouvoir de conclure des traités d'une entité internationale, il faudra nécessairement examiner les dispositions de l'Acte constitutif de cette entité.

62. M. PAL, après avoir écouté les observations du secrétaire, reconnaît qu'une entité internationale posséderait nécessairement la personnalité internationale, mais pourrait ne pas avoir le pouvoir de conclure des traités. Il suffirait dès lors de dire "entité internationale possédant le pouvoir de conclure des traités".

63. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que c'est également sa manière de voir, et que l'exposé de M. Liang l'a confirmé dans cette opinion. Il propose de maintenir le mot "autres" dans le passage étudié et de rédiger ce dernier comme suit: "deux ou plusieurs Etats ou autres entités internationales possédant le pouvoir de conclure des traités", afin de préciser que les Etats aussi doivent posséder le pouvoir de conclure des traités car certains d'entre eux ne l'ont pas.

64. M. AGO pense, comme le Président, que le mot "autres" est indispensable pour la raison qu'il a donnée. Toutefois, si l'on employait les mots "entités internationales", le mot "autres" aura pour effet de définir les Etats comme étant des entités internationales. Bien que les Etats soient des entités en droit international, il ne pense pas qu'on puisse les appeler des entités inter-nationales ou inter étatiques.

65. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) indique qu'au cours d'un entretien privé avec M. Scelle, ils se sont trouvés d'accord pour penser qu'il serait préférable d'employer l'expression "organisations internationales" au lieu d'"entités internationales" parce qu'à sa connaissance, aucune entité internationale en dehors des organisations internationales n'a le pouvoir de conclure des traités.

66. M. VERDROSS fait observer que le Saint-Siège a ce pouvoir, mais qu'il n'est ni un Etat ni une organisation internationale. Il estime que sa formule, amendée par M. Ago, serait la solution la plus claire et la plus simple, savoir "... à condition que l'accord soit conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international possédant le pouvoir de conclure des traités ..." (485ème séance, par. 27.)

67. M. TOUNKINE approuve cette formule.

68. M. SCELLE ne doute pas que les "autres entités internationales" ou "autres sujets du droit international" sont essentiellement les organisations internationales, mais il serait préférable de le dire en termes exprès. Toutefois, comme la formule que vient de lire M. Verdross exclut les individus en mentionnant le pouvoir de conclure des traités, il est prêt à l'accepter.

69. M. PAL se prononce également en faveur du texte lu par M. Verdross. Le mot "autres" devant l'expression "entités internationales" n'est pas à propos, car s'ils sont toujours des entités, les Etats ne sont pas des entités internationales.

70. M. AMADO ne se rappelle pas avoir rencontré le mot "entité" dans les ouvrages de droit interna-

[1] Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, IV/2/A/7, vol. 13, p. 818.
[2] C.I.J., *Recueil 1949*, p. 179.

tional. Ce terme a des résonances métaphysiques et l'on devrait éviter de l'employer, lui semble-t-il.

71. M. AGO fait valoir que l'expression "Etats ou autres sujets du droit international possédant le pouvoir de conclure des traités" montre clairement que les Etats aussi doivent posséder le pouvoir de conclure des traités pour souscrire les accords visés par le code.

72. M. TOUNKINE rappelle que la Commission a décidé que pour le moment, le code ne s'appliquerait qu'aux Etats. Le problème de rédaction auquel elle se heurte ne se posera plus si l'on supprime tout le membre de phrase commençant par les mots "à condition que" et si l'on rédige comme suit le début de l'article:

> "Aux fins du présent code, un accord international (quel que soit son nom, son titre ou sa dénomination) est un accord entre deux ou plusieurs Etats constaté: *a*) ..."

73. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se déclare prêt à accepter le texte lu par M. Verdross.

74. Quant à la formule proposée par M. Tounkine, il fait observer qu'il faudra toujours maintenir la clause "à condition que l'accord soit destiné à créer des droits et des obligations ou à établir des rapports régis par le droit international", car il peut y avoir des accords conclus entre Etats au sujet d'affaires commerciales, qui ne créent pas de droits et d'obligations ou qui n'établissent pas de rapports régis par le droit international. Par exemple, un accord prévoyant l'achat par un Etat d'un immeuble appartenant à un autre Etat sera probablement régi par le droit interne du lieu où se trouve l'immeuble. D'autre part, la Commission a décidé de ne pas faire figurer les organisations internationales dans le code pour le moment. Toutefois, il existe des entités telles que le Saint-Siège, qui ne sont ni des Etats ni des organisations internationales, et qui doivent être comprises dans la définition parce qu'elles ont le pouvoir de conclure des traités.

75. M. PADILLA NERVO est également partisan de la formule de M. Verdross. Néanmoins, il fait observer que le membre de phrase commençant par les mots "à condition que" constitue la partie essentielle de la définition et qu'il est illogique de le faire figurer à la fin de celle-ci, dans une clause restrictive. Il demande donc que, lors de l'élaboration du texte final du projet, ce passage important soit placé dans la clause principale, au début de la définition, qui serait donc libellée comme suit: "Aux fins du présent code, un accord international... est un accord entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets...".

76. Le PRESIDENT trouve cette proposition très intéressante; il invite la Commission à suspendre l'examen de l'article 2, qui sera repris à la prochaine séance.

Nomination à un siège devenu vacant après élection

(Art. 11 du Statut)

[Point 1 de l'ordre du jour]

77. Le PRESIDENT annonce que lors d'une séance privée, la Commission a élu, à la majorité des voix, M. Nihat Erim (Turquie) au siège rendu vacant par la démission de M. Abdullah El-Erian.

La séance est levée à 12 h. 55.

487ème SEANCE

Lundi 4 mai 1959, à 15 heures.
Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 2 (*suite*)

1. Le PRESIDENT rappelle qu'au cours de la séance précédente (486ème séance, par. 75), M. Padilla Nervo a proposé d'inverser l'ordre des dispositions du nouveau texte de l'article 2 (485ème séance, par. 1), afin que le passage qui figure actuellement à la fin du projet d'article devienne une phrase indépendante placée au début et que la mention de la forme des accords dans les alinéas *a* et *b* soit remaniée pour former une seconde phrase.

2. Prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, sir Gerald Fiztmaurice déclare qu'il a trouvé cette proposition intéressante, car il est peut-être plus logique, dans un article contenant une définition, d'insister sur le fond de la définition et de traiter ensuite, dans une seconde phrase, de la forme que peut prendre un accord international. Il propose de demander au comité de rédaction de suivre la recommandation de M. Padilla Nervo.

Il en est ainsi décidé.

3. Le PRESIDENT invite la Commission à discuter le passage "destiné à créer des droits et des obligations ou à établir des rapports régis par le droit international".

4. M. AGO a deux remarques à faire. Tout d'abord, il y a le risque d'une répétition inutile, car le fait pour les parties d'assumer des droits et des obligations implique l'établissement de rapports entre elles. En second lieu, les mots "destiné à créer des droits et des obligations" pourraient ne pas couvrir tous les accords. Il y a des accords entre Etats qui ont pour but d'établir des règles plutôt que de créer directement des droits et des obligations et il y a des accords qui portent sur le règlement d'un différend donné, ou simplement sur l'interprétation d'un traité précédent. La mention d'une catégorie d'accords pourrait être interprétée comme excluant les autres. Il serait préférable de trouver une formule brève mais plus générale ou, si nécessaire, d'omettre complètement ce passage.

5. M. FRANÇOIS ne juge pas cette suppression souhaitable car, à défaut de ce passage, la définition serait applicable à certains accords entre Etats qui ne sont pas régis par le droit international et auxquels le code ne se rapporte pas. Il faudrait trouver une formule appropriée.

6. M. ALFARO souligne qu'il y a des accords qui modifient, réglementent ou mettent fin à des droits et des obligations créés par des accords antérieurs. Peut-être vaudrait-il mieux être plus précis et adopter la formule suivante: "destiné à créer, modifier, réglementer ou éteindre des droits et des obligations".

7. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se dit d'accord avec les remarques des précédents orateurs. Son idée, en préparant le projet, a été surtout de restreindre la définition aux accords régis par le droit international et d'exclure les accords entre Etats qui sont régis par le droit interne, tels que ceux qui portent sur certaines matières com-

merciales, certains achats de biens ou certaines questions entrant dans le domaine du droit international privé.

8. Sir Gerald Fitzmaurice s'est parfaitement rendu compte de l'insuffisance des mots "destiné à créer des droits et des obligations" et c'est pourquoi il a ajouté "ou à établir des rapports", afin d'exclure les autres possibilités que l'on a mentionnées. C'est ce qui explique la tautologie apparente.

9. Il estime, lui aussi, qu'il convient de modifier le texte pour éviter des malentendus, en le rendant soit plus général, comme l'a proposé M. Ago, soit plus précis, comme l'a proposé M. Alfaro. Peut-être pourrait-on résoudre le problème en adoptant l'énoncé suivant: "dont les dispositions sont destinées à être régies par le droit international".

10. M. TOUNKINE déclare qu'à moins que l'on ne trouve une meilleure formule, il serait favorable à la proposition de M. Ago tendant à omettre le passage.

11. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, propose comme seconde solution possible d'insérer les mots "ou à produire des effets" après le mot "rapports".

12. M. AGO estime qu'il suffirait peut-être de remplacer l'ensemble du passage en question par les mots "destiné à produire des efforts régis par le droit international".

13. Il ne pense pas que la définition doive exclure tous les accords relatifs à des questions qui entrent dans le domaine du droit international privé. Un accord entre deux Etats tendant à formuler leur droit international privé d'une façon précise crée quand même l'obligation pour les Etats d'édicter des lois dans cette matière, obligation qui est internationale et régie par le droit international public.

14. M. ALFARO est d'accord avec la dernière remarque de M. Ago.

15. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se dit du même avis. Lorsqu'il a mentionné les questions relevant du domaine du droit international privé, il s'agissait d'accords dont l'interprétation et l'application seraient entièrement régies par le droit international privé. La remarque est très juste, et l'on pourrait prier le comité de rédaction d'en tenir compte.

16. M. PADILLA NERVO déclare que ce qui caractérise tous les accords internationaux c'est qu'ils ont pour but de régir le comportement des parties à l'égard de l'objet de l'accord. Une formule de ce genre pourrait résoudre le problème.

17. Le PRESIDENT propose de renvoyer l'article 2 au comité de rédaction pour qu'une nouvelle rédaction soit établie à la lumière des observations et des propositions qui ont été faites.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLES 10 À 12 *

18. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, rappelle que la Commission, à sa 482ème séance, a décidé d'ajourner l'examen des articles 3 à 9. Il a rédigé à nouveau les articles 10 à 12 à la lumière des débats de cette séance. L'article 10 devient à présent le nouvel article 3. Les modifications apportées aux paragraphes 1 et 2 de l'article n'intéressent que le texte anglais. Les mots *operative force* sont remplacés par les mots *obligatory force* et dans le texte anglais du paragraphe 2, le mot *being* est inséré avant les mots *in itself valid*. Le paragraphe 3 demeure inchangé.

19. On a formulé certaines objections au sujet du mot "jurisprudence" employé dans le paragraphe 4, et M. Pal a proposé que l'on fasse mention, s'il y a lieu, des articles suivants du code. Le rapporteur spécial s'est conformé à cette suggestion, mais, en même temps, il a estimé qu'il conviendrait de donner certaines indications quant au sens des termes employés. Il donne lecture de la nouvelle rédaction du paragraphe 4 qui est la suivante:

"4. Les expressions qui figurent dans le paragraphe précédent doivent s'entendre comme suit:

"*a*) Un traité est censé posséder la "validité formelle" lorsqu'il remplit les conditions relatives à la négociation, à la conclusion et à l'entrée en vigueur, énoncées dans la première partie du présent chapitre (article ... du code).

"*b*) L'expression "validité substantielle" vise les qualités intrinsèques concernant la capacité des parties de conclure des traités, la réalité du consentement donné par elles et la nature de l'objet du traité, qui sont énoncées dans la deuxième partie du présent chapitre (articles ... du code) et qu'un traité doit posséder (en plus de la validité formelle) pour avoir force obligatoire.

"*c*) L'expression "validité temporelle" désigne la condition suivant laquelle le traité, dûment entré en vigueur, doit toujours être en vigueur et n'avoir pas juridiquement pris fin de l'une des manières énoncées dans la troisième partie du présent chapitre (articles ... du code)."

20. Sir Gerald Fitzmaurice donne lecture ensuite de la nouvelle rédaction suivante des articles 11 et 12, fondus en un seul article, le nouvel article 4:

"ARTICLE 4. — CONDITIONS GÉNÉRALES DE LA FORCE OBLIGATOIRE

"1. Un traité n'a force obligatoire que si, au moment pertinent, il remplit toutes les conditions de validité énoncées dans l'article précédent.

"2. Dans le cas des traités multilatéraux, le traité n'a force obligatoire à l'égard d'un Etat que si, valable en soi, conformément aux dispositions du paragraphe précédent, il a en outre été régulièrement accepté par l'Etat intéressé, et si l'acceptation de cet Etat est toujours valable."

21. M. AGO souligne que le sens des deux premiers paragraphes de l'article 10 est obscurci par l'emploi, dans le paragraphe 1, du mot "formalités" dans le texte français pour traduire le mot anglais *requirements*, et du mot "inversement" pour le mot anglais *correspondingly* au début du paragraphe 2.

29. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, estime lui aussi qu'il faudra revoir le texte français.

23. M. VERDROSS suggère de remplacer le mot "formalités" au paragraphe 1, par le mot "conditions" qui figure au paragraphe 2.

24. M. AGO, à propos de l'alinéa *c* du paragraphe 4 du nouvel article 3, attire l'attention sur le fait qu'un traité soumis à une condition suspensive est néanmoins valable.

* Reprise des débats de la 482ème séance.

25. M. SCELLE déclare qu'il est inutile de préciser que la suspension est sans effet sur la validité d'un traité, puisque c'est évident.

26. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer que si le texte est susceptible d'interprétations contradictoires, il faudra le revoir.

27. M. SCELLE fait observer que la rédaction originale du texte du paragraphe 3 de l'article 11 était préférable, car elle n'était pas ambiguë.

28. M. AMADO partage l'avis de M. Scelle.

29. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, souligne que le nouvel article 3 a pour but de définir le sens de certains termes qui seront employés dans le reste du code.

30. Il a rédigé le nouvel article 4 pour donner satisfaction aux membres de la Commission qui, au cours des débats antérieurs, se sont prononcés pour la simplification des articles 11 et 12. Personnellement, il n'aurait vu aucun inconvénient à conserver au moins certains éléments des premiers textes.

31. M. TOUNKINE relève que l'article 36 traite de l' "acceptation" et les articles 34 et 35 de l' "adhésion"; il suppose que le mot "accepté" est employé dans un sens différent au paragraphe 2 du nouvel article 4 et que dans l'esprit du rapporteur spécial, il s'applique à tous les cas où un Etat devient partie à un traité, quelle que soit la procédure suivie à cet effet. S'il en est bien ainsi, il y a sûrement un certain manque d'harmonie entre les termes employés et il faudra y remédier.

32. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, confirme qu'il a employé le mot "accepté" au nouvel article 4 afin d'englober les différentes manières dont les Etats peuvent devenir parties à un traité et il reconnaît qu'il y a peut-être un certain défaut d'uniformité avec la terminologie de l'article 36. Il s'agit uniquement d'une question de mots, que l'on pourrait renvoyer au comité de rédaction.

33. Pour M. EDMONDS, un traité est valable ou il ne l'est pas, et il suffit d'énumérer les conditions qui doivent se trouver remplies pour qu'il soit valable. Le texte actuel semble donner à penser, à tort croit-il, qu'un traité auquel manquent certaines qualités essentielles peut être partiellement valable à certaines fins.

34. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, dit que les distinctions qu'il s'est efforcé de faire ressortir dans le nouvel article 3 sont bien connues en droit international et dans la plupart des systèmes de droit des contrats. Tous les éléments énumérés sont nécessaires à la validité des traités, mais ils se classent dans des catégories différentes. Par exemple, le critère de la validité formelle diffère du critère de la réalité du consentement. Comme les divers éléments doivent figurer dans des parties différentes du projet, il a jugé utile de définir chacun d'eux. Il pense que le nouvel article 4 répond entièrement aux observations formulées par M. Edmonds.

35. M. SCELLE demande si au paragraphe 1 du nouvel article 4, les mots "au moment pertinent" visent le moment où la validité d'un traité est mise en doute.

36. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique qu'il s'agit de la période pendant laquelle le traité a force obligatoire. Toutefois, il ne verrait pas d'objection à supprimer ces mots s'ils peuvent créer des difficultés.

37. M. BARTOS n'insiste pas pour que la question soit réglée dans le projet, mais il pense qu'il faut étudier dans une certaine mesure l'usage toujours plus répandu, notamment pour les accords commerciaux, d'insérer une clause qui prévoit l'entrée en vigueur provisoire de l'accord avant sa ratification. Il se demande quelle sera la valeur juridique d'un tel accord si l'une des parties ne le ratifie pas.

38. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique que la question est réglée au paragraphe 1 de l'article 42.

39. Selon M. SCELLE, on ne peut pas considérer qu'un traité qui n'a pas été ratifié ait été conclu ou produise des effets.

40. M. BARTOS fait observer que des raisons pratiques valables militent en faveur de l'insertion d'une clause concernant l'entrée en vigueur provisoire des traités.

41. M. SCELLE répond que sauf dans des cas très exceptionnels (par exemple les accords douaniers appliqués essentiellement en tant que mesure de protection immédiate de l'économie d'un pays), l'usage de prévoir l'entrée en vigueur provisoire d'un traité est peu recommandable et même contraire à la technique correcte du droit international.

42. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, reconnaît que peut-être le nouvel article 3 n'établit pas une distinction suffisamment nette entre la validité et la force obligatoire. Lorsque le comité de rédaction revisera les nouveaux articles 3 et 4, il devrait consacrer le premier à la validité et le second à la force obligatoire.

43. Certains membres de la Commission semblent être d'avis que les mots "au moment pertinent" pourraient être supprimés. Le Président pense qu'il serait judicieux de les maintenir, car tout différend concernant la validité d'un traité porte nécessairement sur sa validité ou sa force obligatoire à un moment particulier.

44. Pour M. PAL, ces mots sont peut-être superflus parce que le paragraphe où ils se trouvent stipule que "toutes les conditions de validité", y compris, par conséquent, les conditions de validité temporelle, doivent être remplies.

45. M. AGO se prononce pour le maintien de ces mots, car ils énoncent un concept essentiel.

46. Le PRESIDENT propose de renvoyer au comité de rédaction les nouveaux articles 3 et 4.

Il en est ainsi décidé.

NOUVEL ARTICLE 5 (ANCIEN ARTICLE 14)*

47. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, invite la Commission à examiner la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article 14 (voir 483ème séance, par. 26), qui deviendra l'article 5, et qui est ainsi conçu:

"ARTICLE 5. — LE TRAITÉ CONSIDÉRÉ COMME TEXTE ET COMME ACTE JURIDIQUE

"1. Sous réserve des définitions qui figurent à l'article 2 du présent code, le terme "traité" peut être employé pour désigner à la fois un acte juridique (accord international) et l'instrument ou les instruments constatant cet acte.

"2. Pour que le traité existe en tant qu'instrument, il suffit que son texte ait été dûment rédigé

* Reprise des débats de la 483ème séance.

et établi ou authentifié de la manière prévue à la section B ci-après.

"3. Afin que le texte ainsi rédigé et établi ou authentifié ait ou acquière la valeur d'un acte juridique (accord international), il doit être arrêté en tant que texte convenu et il doit être signé et entrer en vigueur de la manière prévue à la section C ci-après.

"4. La procédure de conclusion des traités peut en conséquence être considérée comme comprenant quatre étapes (dont plusieurs, d'ailleurs, peuvent, dans certains cas, s'effectuer en même temps), savoir: *a*) établissement et authentification du texte comme tel; *b*) acceptation provisoire du texte comme base possible d'un accord international; *c*) acceptation définitive du texte comme constituant un accord international; *d*) entrée en vigueur du traité comme tel."

48. L'expression "opération juridique" qui figurait dans le texte original (A/CN.4/101) a été critiquée; le rapporteur spécial l'a donc remplacée par les mots "acte juridique". Les différences entre le texte nouveau et le texte primitif sont essentiellement d'ordre formel et ne concernent pas le fond. Les membres de la Commission semblent être d'accord pour estimer que le mot "traité" est employé de façon ambiguë et qu'il correspond à des idées différentes, savoir, premièrement, la notion abstraite d'accord international et, deuxièmement, le traité considéré uniquement comme instrument. La raison pour laquelle il a inséré l'article dans le projet est que les deux sens sont valables. Pendant un certain temps, c'est-à-dire tant qu'il n'est pas en vigueur, un traité n'est qu'un texte, mais, même pendant cette période, ses clauses produisent certains effets et le document a une importance et une existence propres. Il en est ainsi, bien entendu, pour les dispositions du traité qui portent que certaines mesures sont nécessaires afin que le texte devienne un acte juridique.

49. Au paragraphe 1 du nouvel article 5, sir Gerald Fitzmaurice a ajouté une référence à l'article 2, parce que certains membres de la Commission ont estimé que, faute de cette précision, il pourrait se produire une confusion entre la description des traités dans cet article et la définition des accords internationaux à l'article 2. Au paragraphe 2, il a supprimé les mots "A titre de preuve" parce que certains membres de la Commission ont formulé des objections à l'égard des mots "le traité est la preuve de l'accord, mais il ne le constitue pas" qui figurent dans le paragraphe 1 du texte original. Les amendements apportés au paragraphe 3 sont uniquement d'ordre rédactionnel. Quelques membres de la Commission ont jugé inexacts les mots "conclusion, ordinairement par signature" et les mots "parfois par signature, plus ordinairement par ratification ou par d'autres moyens" qui figurent respectivement, *sub b* et *c*, au paragraphe 4 de l'ancien article 14. Il les a donc supprimés. Il a également modifié le début du paragraphe pour faire ressortir que les quatre étapes de la conclusion des traités sont parfois effectuées en même temps; les troisième et quatrième, en particulier, sont fréquemment simultanées. D'autre part, il est possible que le traité n'entre pas en vigueur avant que le nombre voulu de pays aient déposé leurs instrument de ratification.

50. M. AGO éprouve certains doutes au sujet de l'emploi du terme "instrument", qui désigne souvent un traité déjà conclu et entré en vigueur. Il serait peut-être préférable de se servir du mot "texte" pour la première étape de la procédure de la conclusion des traités.

51. M. SCELLE estime que le mot "instrument" convient parfaitement dans le contexte puisqu'il désigne un document matériel exprimant un engagement.

52. M. TOUNKINE tient à examiner l'aspect philosophique de l'article. Le rapporteur spécial essaie, semble-t-il, de distinguer entre la forme et la substance. L'article 2 porte qu'un traité est un accord constaté par un instrument écrit. Un instrument qui ne constate pas un accord n'est pas un traité. Pour M. Tounkine, les définitions en discussion ne correspondent pas à cette définition fondamentale du "traité". Le rapporteur spécial a visé le cas où les parties sont convenues d'un texte mais ne l'ont pas encore signé ou ratifié. Or, avant l'étape finale de la procédure de conclusion des traités, il est impossible de décider s'il y a ou non "traité". Comme la conclusion des traités est une procédure qui comprend certaines étapes, elle n'est achevée qu'au moment où toutes les conditions sont remplies et où le traité est devenu valable. En conséquence, la constatation d'un accord dans le texte marque simplement une étape de la procédure de conclusion des traités, qui n'est pas encore achevée à ce moment-là. Il propose donc de supprimer les trois premiers paragraphes et de se borner dans l'article à décrire les étapes de la procédure de conclusion des traités.

53. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, reconnaît qu'un traité n'est pas un acte juridique tant qu'il n'est pas entré en vigueur. Néanmoins, il est inexact de dire que le terme ne peut être employé avant que la procédure soit entièrement terminée. Par exemple, les conventions adoptées par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958, sont généralement appelées conventions et sont considérées comme existant, bien qu'elles ne soient pas encore en vigueur. On ne saurait totalement négliger de telles situations. Du point de vue technique, des dispositions telles que la clause spécifiant le nombre de ratifications nécessaires pour qu'un instrument entre en vigueur devraient figurer dans un protocole séparé qui entrerait en vigueur immédiatement, mais en fait, il en est rarement ainsi, et ces dispositions techniques figurent d'ordinaire dans l'instrument principal. Il faut donc attribuer à ces instruments une certaine force propre.

54. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se référant aux interventions de M. Ago et de M. Scelle, dit qu'à son avis, le mot "instrument" convient dans le contexte du nouvel article 5. Le mot "texte", tel qu'il est employé dans les articles suivants, est le mot propre, mais il ne faut pas oublier que, par exemple, les signatures ne font pas partie des textes mais des instruments. On parlera des instruments de ratification, mais non pas des textes de ratification. Un texte est une partie d'un instrument, mais ne constitue pas l'instrument lui-même.

55. En ce qui concerne la deuxième partie du paragraphe 1, il fait observer qu'il n'est pas rigoureusement exact de dire "l'instrument ou les instruments constatant cet acte". Il serait préférable de se servir de l'expression "constatant l'accord" puisqu'un instrument est la preuve ou l'aboutissement d'un acte juri-

dique. On pourrait également dire que l'instrument fait partie de l'acte lui-même.

La séance est levée à 18 heures.

488ème SEANCE

Mardi 5 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

NOUVEL ARTICLE 5 (ANCIEN ARTICLE 14) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 14 qui, dans sa nouvelle rédaction, est devenu l'article 5 (voir 487ème séance, par. 47).

2. M. SCELLE, à propos de la distinction des éléments de forme et de fond d'un traité, souligne que, lors de sa signature, un traité acquiert quelque chose de plus qu'une existence purement matérielle et qu'il devient à quelque degré un acte juridique, du moins provisoire. Il n'en est pas ainsi de la signature "provisoire", car, dans ce cas, l'Etat peut se rétracter; mais une signature *définitive* crée une obligation éventuelle. Le temps est révolu où les Etats pouvaient désavouer la signature de leurs plénipotentiaires; ceux-ci ne sont plus de simples mandataires. Ils sont à présent munis de pouvoirs spéciaux qui engagent l'Etat à un certain degré, et les autorités compétentes pour ratifier l'instrument n'ont plus une liberté arbitraire de leurs actes. Si, n'agissant que par caprice ou mauvaise intention, ils en retardent l'entrée en vigueur, la responsabilité de l'Etat est engagée dans une certaine mesure. Cette remarque s'applique jusqu'à un certain point au cas particulier des traités dont l'entrée en vigueur a un caractère provisoire et que M. Bartoš a mentionnés lors de la séance précédente (487ème séance, par. 37). En tout cas, la question fera l'objet de nouveaux débats lorsque la Commission étudiera plus en détail l'entrée en vigueur.

3. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que la question est traitée dans son projet d'article 30. Il ressort de façon évidente des remarques de M. Scelle qu'il faut prévoir une disposition qualifiant de traité un instrument qui n'est pas encore en vigueur.

4. M. AGO partage l'opinion de M. Scelle sur l'importance de l'acte de signature et sur la nécessité d'en examiner les effets dans divers cas.

5. Lorsque M. Ago, à la séance précédente, a manifesté (487ème séance, par. 50), sa préférence pour le mot "texte" plutôt que pour le mot "instrument" au paragraphe 1 du nouvel article 5, il avait mal compris quel était l'objet de ce paragraphe par rapport à celui du paragraphe 3. Il comprend maintenant, après les explications fournies par le rapporteur spécial, que le but du paragraphe 1 n'est pas de distinguer entre les différentes étapes de la procédure de conclusion des traités, mais de distinguer entre le fait non matériel de l'accord — à savoir le consentement — et l'acte matériel auquel cet accord donne lieu. Cela étant, le mot "instrument" convient parfaitement au paragraphe 1. Il éprouve cependant encore quelque doute à propos du paragraphe 2, qui donne l'impression qu'un instrument n'est qu'un texte provisoire, un projet de traité, alors que ce n'est que lorsqu'il y a un texte définitif, signé et en vigueur, qu'un instrument proprement dit existe.

6. M. PAL, comme M. Ago, estime qu'il semble y avoir une certaine contradiction entre les paragraphes 1 et 2. L'expression "l'instrument ou les instruments constatant cet acte" sous-entend l'existence d'un acte parachevé ou d'un accord international tel qu'il est défini à l'article 2, de telle sorte qu'un instrument constatant un accord parachevé doit faire partie de l'acte juridique. Au paragraphe 2, néanmoins, l'instrument constate un acte inachevé; il conviendrait donc de préciser plus clairement que le paragraphe 2 se rapporte à un stade antérieur de la procédure de conclusion des traités.

7. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, pense que l'on pourrait tourner la difficulté en mentionnant un instrument ou des instruments constatant ou destinés à constater l'acte juridique.

8. M. ALFARO fait observer que le terme "acte juridique" désigne spécifiquement certains actes de droit civil, de par nature différents des contrats. En tout cas, il ne paraît pas nécessaire d'employer deux termes différents, "acte juridique" et "accord international", si ces deux termes ont le même sens. A la séance précédente, le secrétaire de la Commission a proposé (487ème séance, par. 55) que l'on emploie le mot "accord" à la place du mot "acte" à la fin du paragraphe 1; M. Alfaro est également d'avis que ce serait le plus sage et il propose que l'on modifie en ce sens le paragraphe en question.

9. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare accepter la proposition de M. Alfaro.

10. Selon M. VERDROSS, cet article pourrait s'appliquer à deux hypothèses. Tout d'abord, il y aurait le cas de deux Etats parvenus à un accord verbal qui serait transformé en traité et constaté par un texte. Dans le second cas, si un traité est signé mais non encore ratifié, il y aurait accord sur le texte mais non pas sur son entrée en vigueur, car cela dépendrait de la ratification, qui pourrait ne jamais intervenir. M. Verdross partage l'avis de M. Ago et estime que ces questions devraient être élucidées dans l'article à l'examen.

11. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, ne pense pas qu'il y ait, dans cet article, quoi que ce soit qui se trouve en contradiction avec les opinions de M. Verdross. Au surplus, il estime que l'on pourrait envisager trois hypothèses. Premièrement, l'accord peut être antérieur au texte; deuxièmement, l'accord peut être réalisé en même temps qu'est établi le texte; et troisièmement, le texte peut être rédigé en premier lieu, son entrée en vigueur n'intervenant qu'ensuite.

12. M. HSU ne pense pas que cette discussion soit absolument nécessaire, à moins que l'on accepte les théories énoncées par M. Tounkine au cours de la séance précédente (487ème séance, par. 52). Il semble y avoir deux groupes de significations pour le mot "traité", le premier distinguant l'emploi générique et spécifique du mot, le second, distinguant le sens technique et le sens populaire. On a tranché le problème pour la première catégorie en précisant que l'emploi du mot au sens large n'empêche pas son emploi au sens plus restreint. Pour ce qui est de l'utilisation

technique et populaire du mot, M. Hsu estime cependant qu'il faudrait revoir le texte de l'article et il serait enclin à penser, comme M. Tounkine, que c'est le paragraphe 4 qui contient les dispositions principales de l'article. On pourrait ajouter une formule indiquant que l'énumération n'empêche pas l'emploi populaire du terme "traité" pour désigner un texte avant l'achèvement de la procédure de conclusion du traité.

13. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que ce serait simplifier à l'excès de dire que la distinction entre le traité considéré en tant que texte et en tant qu'accord international correspond à la différence entre l'utilisation technique et populaire du mot. Après tout, un traité existe et produit certains effets juridiques avant d'entrer en vigueur. Sir Gerald Fitzmaurice attire l'attention sur le fait que les sections B et C sont mentionnées dans les paragraphes 2 et 3; il n'en reste pas moins que les autres articles du code ont pour base la distinction entre le traité en tant que texte et le traité en tant qu'accord international. A moins d'abandonner entièrement cette méthode, il est essentiel qu'un article introductif marque la distinction.

14. M. HSU constate que, dans sa forme actuelle, l'article comporte une contradiction. Même s'il était nécessaire d'assurer la coordination avec les articles suivants, il serait préférable de faire les distinctions nécessaires dans la définition donnée par le nouvel article 4. En tout cas, les questions traitées dans les paragraphes 1, 2 et 3 se poseront à propos de la validité et n'ont pas leur place dans l'article 5.

15. M. BARTOS partage l'opinion de M. Scelle et de M. Ago. Les accords multilatéraux contiennent généralement des dispositions relatives à l'entrée en vigueur, qui constituent des actes juridiques préliminaires posant certaines conditions. De même, les accords bilatéraux sont fréquemment assortis d'accords subsidiaires définissant les conditions de l'entrée en vigueur de l'accord principal. Par exemple, en 1947, un accord a été élaboré entre la Yougoslavie et la Bulgarie en vue d'établir une sorte de confédération unissant les deux pays. Cet accord n'a jamais été ratifié, mais on a réalisé une série d'arrangements en vue de la mise en œuvre de l'accord, prévoyant toutes les formalités nécessaires et précisant les intentions des deux parties dans le préambule de chaque arrangement. On ne saurait négliger entièrement l'établissement de ces dispositions obligatoires, pas plus dans le cas d'accords bilatéraux que multilatéraux.

16. M. AMADO n'ignore pas que l'article en discussion sert d'introduction aux sections B et C. Il aurait préféré une définition plus simple du terme "traité" dans les deux acceptions proposées, telle, par exemple, une disposition précisant qu'un traité est un accord international constaté par un ou plusieurs instruments, mais il n'a pas l'intention de faire une proposition formelle en ce sens. Il remercie M. Alfaro d'avoir éclairci le texte en utilisant les mots "accord international" à la place de l'expression "acte juridique".

17. M. EDMONDS fait observer que la majorité de la Commission paraît favorable à l'emploi du mot "traité" dans le sens d'accords qui n'ont encore été ni signés ni authentifiés. S'efforçant de rendre plus claire la distinction entre l'existence d'un traité en tant que document juridique et son existence en tant qu'accord international, il propose que l'on modifie comme suit les paragraphes 1, 2 et 3:

"1. Sous réserve des définitions qui figurent à l'article 2 du présent code, le terme "traité" peut être employé pour désigner soit un document juridique contenant les clauses d'un accord international, soit cet accord tel qu'il a été signé et remis par les parties.

"2. Pour que le traité existe en tant que document juridique, il suffit que son texte ait été dûment rédigé et établi ou authentifié de la manière prévue à la section B ci-après.

"3. Afin d'avoir ou d'acquérir la valeur d'un accord international, le texte, qui a été rédigé en la forme d'une proposition d'accord, doit être signé de la manière prévue à la section C ci-après."

18. M. YOKOTA estime que le mot "traité" a trois sens: tout d'abord un accord international, ensuite l'instrument ou les instruments constatant cet accord et, enfin, un instrument ou les instruments constatant un accord international inachevé. Le paragraphe 2 paraît se référer à un traité au troisième sens de ce terme, mais son énoncé prête quelque peu à confusion et a provoqué des malentendus. M. Yokota propose donc de modifier comme suit la première partie du paragraphe 2: "On peut également employer le mot "traité" pour désigner un instrument ou des instruments destinés à constater un accord international futur. Il suffit donc..." On éviterait ainsi l'ambiguïté de la première phrase. Le comité de rédaction pourrait examiner cette proposition en même temps que l'amendement de M. Edmonds.

19. M. TOUNKINE estime que les dispositions des paragraphes 2 et 3 ont un caractère purement théorique. En pure mathématique, conformément à la définition de l'article 2, un traité est un accord entre Etats et, de plus, un instrument. Un traité constitue la manifestation tangible (en forme écrite) d'un accord. M. Tounkine pense, comme M. Amado, que telle est la seule définition exacte du mot traité étant donné que, ainsi qu'il l'a souligné précédemment, on ne saurait séparer le fond et la forme. Il peut exister des accords sous une forme autre que la forme écrite, mais il ne peut y avoir traité que par écrit. Ainsi, si le traité est, selon l'article 2, à la fois un accord et un instrument, il est inexact de dire, dans le paragraphe 2 du nouvel article 5, qu'un instrument est un traité et, dans le paragraphe 3, qu'un accord est un traité.

20. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, n'est pas d'avis que les paragraphes 2 et 3 aient un caractère purement théorique. Ils énoncent une distinction de concepts qui a certaines conséquences précises et pratiques. Il est donc essentiel de nuancer la définition originale.

21. M. PADILLA NERVO fait observer que, le code devant être limité aux accords internationaux en forme écrite, il convient de distinguer le "traité" désignant un accord du "traité" pris au sens d'un document constatant un accord. Dans ce dernier sens, le "traité" peut désigner diverses étapes de la procédure qui aboutit à la réalisation d'un accord. Il est alors destiné à servir de preuve et, s'il doit remplir ce rôle, il faut qu'il passe par toute une série de formalités exposées dans la section B.

22. Comparant le projet original et la nouvelle rédaction proposés par le rapporteur spécial pour cet article, M. Padilla Nervo constate que certaines notions ont été abandonnées. Si le paragraphe premier du nouveau texte est juste, le paragraphe 2 lui paraît moins clair que le texte antérieur. Il ignore pourquoi la mention

"à titre de preuve" a disparu, mais à son avis les paragraphes 1 et 2 du projet initial répondraient à plusieurs des objections qui ont été soulevées et seraient plus proches de la proposition de M. Edmonds.

23. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se déclare d'accord, dans l'ensemble, avec la manière de voir du rapporteur spécial. Il estime qu'il est très utile de distinguer le "traité" en tant qu'opération juridique — et il ne voit aucune objection à l'emploi du terme "opération juridique", expression dont l'usage est bien établi en droit, du moins en anglais — et le "traité" en tant qu'instrument constatant l'opération. M. Liang souhaite ajouter, à propos de l'objection formulée par M. Alfaro quant à l'emploi du mot "acte juridique", que le terme est exact lorsqu'il s'applique à un acte émanant de l'une des parties, par exemple l'acceptation ou la dénonciation d'un traité par un Etat, mais qu'il pourrait être insuffisant pour désigner le consentement de deux ou de plusieurs Etats en vue de la conclusion d'un traité ou leur action conjointe à cet effet.

24. Il est plus hésitant au sujet de la rédaction du paragraphe 2, que M. Ago a critiquée. Le terme "instrument" désigne d'ordinaire, semble-t-il, les traités entrés en vigueur. Par exemple, à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, les mots "l'interprétation d'un traité" signifient certainement l'interprétation d'un instrument qui a force juridique et non l'interprétation d'un traité inachevé. C'est seulement dans un très petit nombre de cas que le mot "traité" est employé pour désigner un traité inachevé, en d'autres termes, un traité qui est en voie d'acquérir force juridique.

25. Par conséquent, si à certains égards il n'y a rien à reprocher au paragraphe 2, la présence des mots "il suffit" risque de faire perdre de vue l'emploi normal et très général du terme "instrument" au sens d'instrument ayant déjà force juridique. C'est peut-être une question de rédaction, mais c'est un point important dont le comité de rédaction devrait tenir compte.

26. M. EL-KHOURI déclare que le débat ne fait que renforcer sa conviction qu'il n'est pas nécessaire d'introduire dans le code de définitions très détaillées; cela ne pourrait que compliquer les questions. Le terme "traité" a un équivalent dans toutes les langues; il est employé constamment et il n'y a jamais aucun doute sur sa signification.

27. D'autre part, en ce qui concerne l'expression "force obligatoire" que le rapporteur spécial emploie dans le texte qu'il vient d'établir pour les nouveaux articles 3 et 4, on peut objecter que le mot "obligatoire" suppose qu'une obligation est imposée, alors que les Etats souverains acceptent les obligations volontairement. Il serait préférable de dire "irrévocable" ou "exécutoire".

28. De tous les textes dont la Commission est saisie pour l'article étudié, c'est celui de M. Edmonds qu'il préfère.

29. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer que les doutes éprouvés par M. Ago au sujet de l'emploi du mot "instrument" viennent probablement de la rédaction du texte qu'on pourrait modifier en adoptant celui de M. Edmonds ou en utilisant, par exemple, le terme "projet".

30. A propos de ce qu'a dit M. Liang, sir Gerald Fitzmaurice déclare qu'un traité entré en vigueur est incontestablement un instrument, mais, à son sens, on était aussi fondé à appeler instrument un traité qui n'en est encore qu'à une étape antérieure. Toutefois, il reconnaît qu'il peut y avoir un stade où un traité n'est encore qu'un projet et où il serait peu approprié de l'appeler un instrument. En tout cas, si le mot "instrument" est remplacé par "texte" ou "projet", il lui semble que le paragraphe 2 de sa nouvelle rédaction sera parfaitement au point.

31. M. SCELLE a été frappé par la réflexion de M. Padilla Nervo touchant l'absence d'allusion à la preuve dans la nouvelle rédaction. Cette lacune est regrettable puisqu'une telle mention permettrait de distinguer le "traité" désignant un accord du "traité" pris au sens d'instrument, car le but premier de l'instrument est de prouver l'existence de l'accord. Il est entendu que la distinction devra être établie dans les dispositions du code relatives à l'interprétation des traités, et M. Scelle se demande pourquoi elle a disparu de l'article étudié.

32. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait remarquer que lui aussi préfère son texte original. En établissant sa nouvelle rédaction, il s'est efforcé de simplifier et de satisfaire les divers membres de la Commission qui avaient donné leur avis.

33. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise qu'il n'a pas voulu donner à entendre dans son intervention précédente que la nouvelle rédaction du paragraphe 2 était erronée. Il rappelle à ce propos le cas d'un célèbre projet de traité d'assistance mutuelle des années vingt qui n'est jamais entré en vigueur. On est sans doute parfaitement fondé à dire qu'il a existé en tant qu'instrument même s'il n'a jamais acquis la pleine valeur d'un traité.

34. Néanmoins, à son avis, le libellé du paragraphe 2, dans la nouvelle rédaction du rapporteur spécial, est trop général en raison du fait que le mot "instrument" est employé conjointement avec le membre de phrase commençant par les mots "il suffit". C'est le mot "texte" et non pas "instrument" qui figurait dans le projet original, et M. Liang n'a rien à redire à l'ancienne rédaction: "A titre de preuve, le texte seul suffit ..." Même dans les rares cas où le mot "instrument" peut s'appliquer à un traité qui n'a pas acquis force juridique, comme le projet de traité qu'il a mentionné, la première formule n'aurait pas été impropre puisque le projet de traité constitue la preuve qu'un accord préliminaire a été conclu. Par conséquent, il pense qu'il conviendrait de maintenir la formule primitive "A titre de preuve" et de remplacer le mot "instrument" par le mot "projet", comme le rapporteur spécial vient de le proposer.

35. M. TOUNKINE estime qu'en examinant l'article, le comité de rédaction doit éviter de prendre parti dans la discussion théorique sur le point de savoir si un instrument est seulement la preuve d'un accord ou l'accord lui-même. Il n'est pas nécessaire de trancher cette controverse aux fins du code.

36. LE PRESIDENT déclare que le comité de rédaction sera saisi de la recommandation de M. Tounkine.

37. Parlant en qualité de rapporteur spécial, il ajoute qu'à son avis il n'y a pas controverse. Il s'agit de deux manières de voir une même chose, l'une et l'autre ayant des conséquences d'ordre pratique.

38. M. TOUNKINE répond que nul ne contestera qu'un instrument peut servir de preuve, mais si c'est là l'unique rôle de l'instrument, le problème est limité.

39. Le PRESIDENT, répondant en qualité de rapporteur spécial, dit que ce n'est pas son seul rôle et que le problème est de préciser quels sont les deux rôles différents.

40. M. YOKOTA fait observer, au sujet du paragraphe 4 de la nouvelle rédaction du rapporteur spécial, que, dans la procédure de conclusion des traités, on pourrait dire que l'étape qui suit l'établissement et l'authentification du texte est soit l'acceptation du texte comme base possible d'un accord international, soit l'acceptation provisoire du texte comme constituant un accord international. Or la mention, *sub b*, de l' "acceptation provisoire du texte comme base possible d'un accord international", est superflue et peut même induire en erreur, car elle pourrait donner à penser que l'acceptation définitive du texte comme base possible d'un accord international est douteuse. Ce n'est pas le cas, et M. Yokota propose de supprimer le mot "provisoire".

41. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, reconnaît le bien-fondé de l'observation de M. Yokota et propose de demander au comité de rédaction d'en tenir compte.

42. M. AGO signale que le libellé employé au paragraphe 4, *sub c*, "acceptation définitive du texte comme constituant un accord international" peut être l'objet d'une fausse interprétation en raison des diverses significations du mot "accord". Parfois, ce terme désigne le fait du *consensus*, parfois il désigne un ensemble de règles établies de commun accord, et enfin il est employé dans une autre partie du code comme synonyme de "traité" au sens large. Il serait donc judicieux de supprimer les mots "comme constituant un accord international".

43. Le PRESIDENT, parlant en tant que rapporteur spécial, dit qu'à son avis les lecteurs du code ne seront pas gravement induits en erreur. Toutefois, il comprend l'observation de M. Ago et demande si l'on ne pourrait pas en tenir compte en remplaçant les mots "un accord international" par les mots "un traité".

44. M. PADILLA NERVO s'associe à l'objection de M. Ago. Il estime que la meilleure solution serait de revenir, en ce qui concerne *b* et *c*, au texte original du rapporteur spécial. Cette solution donnerait également satisfaction à M. Yokota.

45. Le PRESIDENT pense que le mieux serait de renvoyer au comité de rédaction le texte original et la nouvelle rédaction de l'article 14, avec les diverses propositions qui ont été formulées. Lorsque le comité de rédaction présentera un nouveau texte, la Commission pourra décider si elle maintient l'article, ou en tout cas ses trois premiers paragraphes.

Il en est ainsi décidé.

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15)*

46. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, donne lecture du nouveau texte de l'article 15, qui deviendra l'article 6, et qui est ainsi conçu:

"B. — NÉGOCIATION, RÉDACTION ET ÉTABLISSEMENT (AUTHENTIFICATION) DU TEXTE

Article 6. — Rédaction du texte

"1. Le texte d'un traité est rédigé à la suite de négociations qui peuvent être menées soit par la voie diplomatique ou une autre voie administrative appropriée, soit au cours de réunions de délégués ou de représentants ou au sein d'une conférence internationale. S'il s'agit d'un traité négocié sous les auspices d'une organisation internationale, il peut être rédigé soit au sein d'une conférence internationale convoquée par l'organisation, soit au sein d'un organe de l'organisation elle-même.

"2. Sous réserve des dispositions des articles 12 à 14 (anciens articles 21 à 23) ci-après, les délégués ou les représentants doivent être dûment autorisés à négocier et, sauf dans les cas mentionnés au paragraphe 3 ci-après, doivent fournir ou présenter des pouvoirs à cet effet. Toutefois, aux fins de la négociation, ils ne sont pas tenus d'être munis de pleins pouvoirs les habilitant à signer le traité.

"3. Les chefs d'Etat et les ministres des affaires étrangères ayant la capacité, inhérente à la nature de leurs fonctions, de négocier au nom de leur Etat, n'ont pas à produire d'autorisation particulière à cet effet. Il en est de même pour le chef d'une mission diplomatique aux fins de la négociation d'un traité bilatéral entre son Etat et l'Etat auprès duquel il est accrédité.

"4. L'adoption du texte s'effectue de la manière suivante:

"i) Dans le cas des traités bilatéraux ou des traités négociés entre un groupe limité d'Etats, à l'unanimité, sauf si les Etats qui négocient décident de commun accord de procéder autrement;

"ii) Dans le cas des traités multilatéraux négociés au sein d'une conférence internationale et sous réserve des dispositions de l'alinéa iii ci-après, à la majorité simple, sauf si la conférence décide, également à la majorité simple, d'adopter une autre règle pour le vote;

"iii) Dans le cas des traités rédigés au sein d'une organisation internationale ou sous ses auspices, selon la règle relative au vote qui peut être prévue spécialement dans l'acte constitutif de l'organisation pour l'élaboration des traités ainsi rédigés.

"En aucun cas, la simple adoption d'un texte à la majorité des voix n'implique par elle-même le consentement d'un Etat, qu'il ait ou non voté affirmativement, à être lié par le texte comme par un traité."

47. Poursuivant, sir Gerald Fitzmaurice souligne que les changements qu'il a apportés à son premier texte ont essentiellement pour but de répondre à l'objection selon laquelle celui-ci ne tenait pas assez compte de la diversité des circonstances dans lesquelles un texte pouvait être rédigé. Le premier paragraphe de la nouvelle rédaction correspond *grosso modo* à la première phrase du paragraphe 1 de son texte primitif, sauf qu'il y a ajouté la mention des organisations internationales. Le nouveau paragraphe 2 reprend une partie de la deuxième phrase de l'ancien paragraphe 1, et le reste de cette phrase a été remanié et constitue le nouveau paragraphe 3.

48. Le nouveau paragraphe 4 est une nouvelle rédaction du texte initial du paragraphe 2; il tient compte des différentes situations qui peuvent se présenter dans le cas de traités bilatéraux, de traités multilatéraux généraux et de traités multilatéraux rédigés au sein d'une organisation internationale ou sous ses auspices. L'alinéa ii du nouveau paragraphe 4 tient compte de l'opinion exprimée au cours du débat selon laquelle la règle du vote majoritaire est appliquée d'ordinaire dans les conférences internationales convoquées pour la négociation de traités.

* Reprise des débats de la 484ème séance.

49. Sir Gerald Fitzmaurice fait observer au sujet de l'alinéa iii qu'il faut distinguer entre un traité multilatéral rédigé au sein ou sous les auspices d'une organisation internationale dont l'acte constitutif contient une règle à suivre pour les votes lors de l'élaboration des traités, et un traité multilatéral rédigé à une conférence réunie par une organisation internationale qui n'a pas établi de règle pour les votes. Une telle conférence doit être considérée comme rentrant dans les prévisions de l'alinéa ii. Par exemple, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, s'est trouvée libre d'adopter pour les votes une règle qui lui soit propre et de prévoir la majorité des deux tiers pour les questions de fond, puisque aucun article de la Charte ne formule de règle pour les votes aux conférences tenues sous les auspices des Nations Unies. En revanche, les actes constitutifs de certaines organisations internationales contiennent des dispositions relatives au vote lors des conférences réunies sous leurs auspices.

50. Enfin, Sir Gerald Fitzmaurice a ajouté, pour terminer l'article, une phrase destinée à rassurer les membres de la Commission qui craignent qu'une règle de vote majoritaire dans une conférence ne confère à quelque degré un effet obligatoire à ses décisions. Bien entendu, tel n'est pas le cas, même pour ceux des participants qui ont approuvé le texte du traité.

51. M. AGO pense que le nouveau texte est excellent et qu'il règle presque toutes les questions soulevées au cours du débat. Ses observations se rapporteront surtout à des questions secondaires. En premier lieu, il se demande si l'expression "voie administrative" est appropriée dans le texte français du paragraphe 1.

52. A l'alinéa i du paragraphe 4 il pense qu'il faudrait séparer l'hypothèse relative aux traités bilatéraux de celle relative aux autres traités. Il est incorrect de parler d'unanimité à propos des traités bilatéraux. En revanche, l'unanimité doit, bien entendu, être une condition essentielle dans les négociations de traités entre un petit nombre d'Etats.

53. Se référant à l'alinéa iii du paragraphe 4, il fait observer qu'il y a encore une autre possibilité: l'organisation internationale convoquant une conférence peut rédiger d'avance les règles essentielles de procédure de celle-ci, et surtout les règles relatives à l'adoption du texte des traités.

54. Il éprouve des doutes au sujet de la forme de la dernière phrase de l'article, parce qu'elle peut faire supposer que du seul fait qu'il a été adopté à l'unanimité et non pas à la majorité, un texte aura force obligatoire, ce qui n'est certes pas le cas.

55. Le PRESIDENT, parlant en tant que rapporteur spécial, fait observer qu'il est douteux que l'Organisation des Nations Unies, par exemple, en l'absence d'une disposition expresse de la Charte, ait compétence pour rédiger à l'avance des règles de vote s'imposant à une conférence convoquée par elle. D'autre part, on pourrait soutenir avec autant de force que l'Organisation des Nations Unies n'est pas tenue de convoquer des conférences et que, si elle le fait, elle peut établir certaines conditions pour la conduite des débats.

56. M. BARTOS est d'avis que le rapporteur spécial a réussi à établir un texte qui répond aux vues de la majorité; il s'associe aux observations présentées par M. Ago.

57. Sans vouloir proposer d'amendement, il tient à affirmer de nouveau qu'il est fortement opposé à l'alinéa ii du paragraphe 4 pour les raisons d'ordre juridique et politique qu'il a déjà données (voir 483ème séance, par. 59 et 484ème séance, par. 10 à 13 et 45).

58. M. TOUNKINE estime que l'alinéa ii du paragraphe 4 est fondamentalement différent du texte primitif de l'article 15. Si, comme il le pense, il n'existe pas encore de règle de droit international concernant les décisions majoritaires aux conférences, il est inopportun d'en introduire une dans le projet. Ce n'est certainement pas l'effet du hasard si, jusqu'à présent, chaque conférence a établi son propre règlement en matière de vote, et, de fait, la décision est en grande partie fonction de la nature de l'accord qui doit être négocié.

59. Si, toutefois, la Commission décide de proposer une règle, elle ne doit pas oublier que la pratique récente paraît s'orienter vers la majorité des deux tiers, qui se fonde sur d'importantes considérations d'ordre extra-juridique. Il est clair qu'en proposant de nouvelles règles destinées à régir les relations entre les Etats, la Commission doit tenir compte des réalités politiques et songer à l'influence que peut avoir la règle qu'elle choisira, car celle-ci ne peut manquer d'exercer une certaine autorité persuasive. Il craint que la règle de la majorité simple ne risque d'encourager les Etats à négliger l'importance que présente l'élaboration d'un texte acceptable; par conséquent, s'il faut insérer une règle dans le projet — solution qui sera loin de lui agréer —, la majorité des deux tiers est préférable.

60. M. VERDROSS, parlant du paragraphe 3, doute que le chef d'une mission diplomatique ait le pouvoir de conclure un traité international sans autorisation spéciale. Dans le passé, les envoyés diplomatiques ne pouvaient représenter leur gouvernement que pour l'expédition des affaires courantes, mais, si la pratique moderne est différente, M. Verdross n'est pas opposé à une disposition de ce genre.

61. Il partage le point de vue de M. Tounkine à propos du paragraphe 4, et il estime qu'il n'y a pas de règle de droit international régissant l'adoption du règlement intérieur d'une conférence. Si une telle règle devait être créée, il serait en faveur de la règle qui exigerait la majorité des deux tiers.

62. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) propose de modifier le titre du nouvel article 6, afin d'indiquer qu'il s'agit de "l'adoption" aussi bien que de la "rédaction" du texte.

63. A propos de la première remarque de M. Ago, il fait observer que le mot "administratif" a un sens plus restreint en français qu'en anglais; en français, il désigne des questions relevant plus ou moins de l'expédition des affaires courantes. Le texte pouvant donner l'impression que la voie diplomatique fait partie des procédures administratives, il serait peut-être bon de supprimer les mots "administrative appropriée", au paragraphe 1.

64. A l'alinéa iii du paragraphe 4, il y aurait peut-être avantage à supprimer les mots "ou sous ses auspices", qui sont imprécis, et à les remplacer par une autre expression indiquant clairement que la disposition se rapporte aux traités négociés au sein d'une organisation internationale ou de l'un de ses organes, ou élaborés par une conférence internationale convoquée par une organisation internationale.

65. La Charte des Nations Unies ne contient aucune disposition sur les règles de vote au cours des conférences, et il en est de même des actes constitutifs de toutes les institutions spécialisées; en conséquence, il

serait souhaitable d'indiquer à l'alinéa iii du paragraphe 4 qu'à défaut d'une telle disposition, c'est la règle stipulée à l'alinéa ii qui s'appliquera. En pratique, l'Organisation des Nations Unies s'est toujours abstenue d'édicter des règles en matière de procédure de vote, et il est intéressant de remarquer que même le Conseil de la Société des Nations, qui affirmait en général de façon plus marquée son autorité sur les organismes qui dépendaient de lui, n'a pas essayé d'établir le règlement intérieur de la Conférence pour la codification du droit international qui a eu lieu à La Haye en 1930. L'une des raisons de cette attitude est peut-être que des Etats qui n'étaient pas membres de la Société des Nations ont participé à la Conférence. A l'Assemblée générale des Nations Unies, toute délégation est évidemment toujours en mesure de proposer l'adoption d'une règle relative au vote, en exigeant une majorité des deux tiers pour l'adoption du texte d'une convention donnée, et l'on pourrait peut-être tenir compte de cette possibilité à l'alinéa ii du paragraphe 4.

66. La remarque faite par M. Ago à propos de la dernière phrase du nouvel article 6 est sans doute valable, mais, étant donné que seule une personne entièrement ignorante du droit pourrait lier l'adoption d'un texte au processus par lequel on devient partie à un traité, cette phrase est peut-être superflue.

67. M. YOKOTA considère le nouvel article comme acceptable dans son ensemble, mais il éprouve certains doutes à propos de l'alinéa ii du paragraphe 4. Bien que la règle de la majorité ait pu être adoptée lors de récentes conférences, il doute que ce soit devenu une pratique établie. Il préférerait donc que l'on omette les mots "également à la majorité simple" et que la question soit laissée ouverte. Cependant, si le rapporteur spécial veut énoncer une règle relevant du développement progressif du droit international et si cette intention est accueillie favorablement par la majorité, il n'insistera pas sur l'opinion qu'il vient d'exprimer, à condition que l'on précise clairement dans le commentaire que la règle en question ne décrit pas la pratique actuelle.

68. M. SCELLE déclare que l'on pourrait écarter les objections auxquelles donne lieu l'emploi du mot "administrative" dans le texte français en y substituant le mot "officielle".

69. Il estime qu'il serait extrêmement difficile, sinon impossible, pour l'Organisation des Nations Unies ou toute autre organisation internationale, d'imposer un règlement intérieur à une conférence réunie par elle, si des Etats non membres étaient invités à y participer. L'alinéa ii du paragraphe 4 peut être accepté dans sa forme actuelle, s'il y est fait mention du fait que la règle de la majorité simple ou des deux tiers ne cesse de gagner du terrain.

La séance est levée à 13 heures.

489ème SEANCE

Mercredi 6 mai 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15) [*suite*]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la nouvelle rédaction de l'article 15 qui est devenu l'article 6 et dont le texte a été déposé à la précédente séance (488ème séance par. 46).

2. M. FRANÇOIS n'est pas d'avis d'inclure une disposition précise touchant la règle que les conférences internationales doivent observer en matière de vote, car ce n'est pas une question dont la Commission doit décider à priori une fois pour toutes, mais que chaque conférence doit régler pour elle-même. Au contraire, il est essentiel que le code définisse la majorité à laquelle les conférences devront adopter leur règlement intérieur; à son avis, il ne peut y avoir aucun doute que la pratique des conférences est d'adopter le règlement à la majorité simple.

3. Au cours de la séance précédente, le secrétaire de la Commission a fait observer (488ème séance, par. 66) avec raison que la dernière phrase du nouvel article est superflue. Il y aurait néanmoins intérêt à inclure dans le commentaire des précisions semblables à celles que contenait cette phrase, afin de rejeter d'avance toute thèse analogue à celle qui a été défendue à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, où l'on a soutenu que les Etats qui étaient disposés, dans certaines circonstances, à accepter l'extension de la mer territoriale avaient, en votant dans ce sens, renoncé implicitement à la règle des trois milles.

4. M. PAL constate que le débat a confirmé son point de vue initial, et il ne voit pas pour quelle raison une conférence ne déterminerait pas elle-même les règles relatives au vote pour l'adoption de son règlement intérieur. A défaut d'une décision contraire, il faudrait exiger l'unanimité. Une règle prévoyant la majorité simple ne lui paraît dans ce cas nullement fondée. Obtenir que la minorité continue à participer aux travaux d'une conférence peut être de la plus haute importance, car la possibilité demeure que, dans la suite, cette minorité donnera son assentiment. M. Pal ne voit aucun avantage compensateur au maintien de la règle de la majorité simple.

5. La dernière phrase du nouvel article n'est pas entièrement superflue, car elle pourrait rassurer les Etats qui participent à une conférence et se trouvent parmi la minorité, en confirmant qu'ils ne seront en aucune manière liés par le texte de la convention qui aura été adoptée du seul fait qu'ils ne se sont pas retirés de la conférence.

6. M. YOKOTA estime qu'il faudrait examiner la dernière phrase du nouvel article en même temps que le paragraphe 1 de l'article 17, puisqu'elle a trait aux effets juridiques de la rédaction du texte.

7. M. TOUNKINE ne saurait partager l'avis de M. François selon lequel la règle de la majorité simple constitue, pour l'adoption d'un règlement intérieur, la pratique en vigueur. Il est de fait qu'une majorité d'Etats représentés à une conférence ne saurait contraindre une minorité à accepter un règlement intérieur donné. Si M. François avait raison, un règlement intérieur deviendrait, une fois adopté, obligatoire *ipso facto* pour tous les participants, ce qui est manifestement absurde puisque toute délégation le jugeant inacceptable peut quitter la conférence.

8. La thèse de M. François contient également une contradiction en ce qu'elle affirme, d'une part, qu'il est absolument indispensable, pour la conduite de conférences internationales, d'insérer dans le projet une règle à cet égard, et soutient, d'autre part, que la règle existait déjà.

9. S'il y a une règle pour l'adoption du règlement intérieur, dont on pourrait affirmer l'existence, ce devrait

être la règle de l'unanimité. Quoi qu'il en soit, M. Tounkine ne pense pas qu'il faille insérer dans le code une disposition à cet effet, car cette question se rapporte à un autre sujet, à savoir, la conduite des conférences internationales. Il insiste donc pour que l'alinéa ii du paragraphe 4 soit supprimé.

10. Il estime, avec M. Yokota, que la dernière phrase de l'article n'est pas satisfaisante et devrait être supprimée, et que la question devrait être étudiée lors de la discussion des articles 17 et 18.

11. M. FRANÇOIS, répondant à M. Tounkine, rappelle que la Commission n'a jamais considéré qu'elle devait s'abstenir d'inclure dans un projet une règle qui serait une règle reconnue du droit international: après tout, la codification est l'un des buts de la Commission. Même si l'on n'insère aucune disposition relative à l'adoption du règlement intérieur, la pratique actuelle de l'adoption à la majorité simple continuera. Si l'on mettait en pratique la thèse de M. Tounkine, n'importe quel Etat pourrait contraindre une conférence à adopter la règle de l'unanimité.

12. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que les débats l'on amené à étudier la pratique des Nations Unies et les opinions exprimées à l'Assemblée générale à propos de cette question.

13. La possibilité — mentionnée par M. Ago à la 488ème séance (par. 53) — pour un organe international, d'arrêter d'avance le règlement intérieur d'une conférence convoquée par lui, a fait l'objet d'un débat lors de la quatrième session de l'Assemblée générale, en 1949, où a été examinée la question de la mise en œuvre du paragraphe 4 de l'Article 62 de la Charte des Nations Unies.

14. Vu l'intérêt dont le Conseil économique et social faisait preuve pour la réunion de conférences techniques, l'Assemblée générale avait demandé au Secrétaire général de préparer un projet de règlement pour la convocation de conférences internationales, et deux thèses se sont dégagées lors de la discussion de ce projet au sein de la Sixième Commission [1]. On a soutenu qu'étant habilité à convoquer des conférences, le Conseil avait également qualité pour fixer leur ordre du jour et établir leur règlement intérieur, tâche pour laquelle il était plus qualifié qu'un groupe d'experts. Selon l'autre thèse, le Conseil ne saurait imposer son point de vue à une conférence, mais il peut, pour la guider, lui soumettre un ordre du jour et un règlement intérieur provisoires. En l'espèce, c'est le second point de vue qui a prévalu et qui est devenu l'article 7 de la résolution 366 (IV) de l'Assemblée générale, intitulée "Règlement concernant la convocation des conférences internationales d'Etats". Cette méthode s'est avérée assez satisfaisante comme ce fut le cas à la Conférence sur le droit de la mer.

15. Compte tenu de cette pratique et des difficultés mentionnées par certains membres de la Commission, il est douteux que celle-ci doive recommander une règle de portée générale. M. Liang continue à penser que la Commission irait peut-être trop loin si elle essayait de résoudre une question qui se rattache à proprement parler au règlement sur la convocation des conférences et à leur procédure de vote: en cette matière, la question est d'une importance primordiale, mais il n'en est pas de même dans un projet sur le droit des traités. Il pourrait suffire, dans le cas présent, d'énoncer simplement la pratique actuelle.

16. M. AGO estime que si une conférence n'est pas en mesure d'adopter son règlement intérieur à la majorité simple, elle pourrait se trouver hors d'état d'entreprendre le moindre travail. Il déplore vivement la conclusion dangereuse que comporte, implicitement, la thèse selon laquelle, la majorité ne pouvant imposer sa volonté à la minorité en matière de règlement intérieur, si la minorité ne se retire pas, l'on doive supposer l'unanimité atteinte. Cette thèse aboutit inévitablement à cette conséquence erronée que l'on croit que la règle est celle de l'unanimité, ce qui implique qu'un seul Etat pourrait faire obstruction à l'adoption du règlement intérieur et arrêter tout le travail de la conférence.

17. Quant à la règle relative au vote pour l'adoption du texte lui-même, M. Ago partage, dans une certaine mesure, l'opinion exprimée au cours de la séance précédente par M. Tounkine (488ème séance, par. 58 et 59). La nouvelle rédaction du rapporteur spécial semble impliquer que la tendance est favorable à la règle de la majorité simple, ce qui n'est pas le cas. La Commission devrait s'efforcer de prévoir toutes les situations possibles, et M. Ago pense que la formule la plus souple consisterait à dire que toute conférence décide de ses règles en matière de vote, conformémnt au règlement intérieur adopté à la majorité.

18. Il pense de même que l'alinéa iii du paragraphe 4 devrait prévoir toutes les éventualités. Il est clair que, dans certains cas, il vaut mieux que la conférence établisse elle-même son règlement intérieur et, dans d'autres cas — surtout lorsqu'il s'agit de conférences ayant un caractère technique — il est préférable que ce règlement soit préparé d'avance par l'organe qui a convoqué la conférence.

19. Quant à la dernière phrase du paragraphe 4, elle s'entend d'elle-même et devrait être supprimée.

20. M. PADILLA NERVO est d'avis qu'en pratique l'alinéa ii du paragraphe 4 s'appliquerait probablement par analogie avec l'Article 18 de la Charte, et l'approbation du texte du traité serait sans aucun doute invariablement considérée comme une question "importante". Cette disposition n'aurait aucune influence sur la procédure de vote dans les cas envisagés à l'alinéa iii du paragraphe 4.

21. En ce qui concerne la règle applicable au vote pour l'adoption du règlement intérieur, il estime qu'il serait difficile de ne pas accepter la règle de la majorité simple, car, sans cela, les négociations pourraient ne jamais commencer.

22. M. Padilla Nervo partage l'opinion de M. Yokota au sujet de la dernière phrase du paragraphe 4.

23. M. TOUNKINE déclare que l'aperçu qu'a donné le secrétaire de la pratique des Nations Unies a confirmé son opinion qu'il ne serait pas judicieux pour la Commission de poser des règles, que ce soit pour l'adoption du règlement intérieur ou pour l'adoption du texte d'un traité. Aucune preuve n'a encore été fournie à l'appui de la thèse selon laquelle il existerait une règle générale de droit international régissant l'adoption du règlement intérieur. La question ne paraît pas avoir soulevé de difficultés en pratique, et il conviendrait d'en traiter à propos de la matière à laquelle elle se rattache véritablement.

24. Pour M. BARTOS, le nœud du problème consiste à savoir si, en l'espèce, la Commission s'occupe de la codification du droit international en vigueur ou du

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission,* 187ème à 199ème séances. Voir également *Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies,* vol. III, par. 69, p. 342.

développement du droit. Elle a décidé de formuler le droit des traités dans un code et non dans une convention; en conséquence, elle codifie les règles du droit international en vigueur; elle n'élabore pas de nouvelles règles. Si elle s'occupait du développement du droit international, M. Bartoš ne serait pas opposé à l'insertion d'une règle concernant la majorité requise pour l'adoption du règlement intérieur d'une conférence chargée de l'élaboration d'un traité; toutefois, le fait est que le droit international en vigueur ne contient pas actuellement de règle prévoyant une telle majorité, alors que le principe de l'unanimité est universellement admis.

25. Si une organisation internationale convoque une conférence, les Etats participants sont libres d'accepter ou non le règlement qu'elle propose, mais, en tout cas, la minorité dissidente peut se retirer de la conférence qui a approuvé un règlement à la majorité des voix. Le texte d'un traité qu'une conférence a adopté à la majorité ne saurait lier les Etats qui n'ont pas participé à sa rédaction, même s'il a une certaine importance internationale ou politique pour les Etats non participants eux-mêmes. Mais ce qui serait absolument inadmissible, c'est une disposition prévoyant qu'un texte ayant virtuellement "force obligatoire" doit, dans tous les cas, être adopté à la majorité simple. Si la règle de la majorité simple n'est pas applicable pour l'adoption du règlement intérieur, elle est à fortiori inapplicable pour l'adoption du traité.

26. La Commission s'occuperait-elle du développement du droit international relatif à la conclusion des traités que M. Bartoš accepterait l'idée de recommander la règle de la majorité des deux tiers. Mais, comme elle codifie le droit, les solutions qui s'offrent à elle sont la règle de l'unanimité, sur laquelle il n'insistera pas, et une disposition prévoyant que toute conférence est libre d'adopter son règlement intérieur. En tout cas, la Commission ne doit pas consacrer la règle de la majorité simple, même si elle en restreint la portée en prévoyant que le règlement préétabli de toute organisation doit être respecté.

27. A cet égard, M. Bartoš incline à penser, comme M. Ago, que la question de la majorité est régie non seulement par l'acte constitutif de l'organisation qui réunit la conférence, mais encore par les règles applicables à la convocation des conférences; en d'autres termes, la question est souvent régie par les règles du droit des conférences plutôt que par des dispositions d'ordre constitutionnel. L'usage en droit international est que les négociateurs participant à une conférence ont la faculté de proposer ou d'accepter à l'avance les conditions dans lesquelles la conférence travaillera; ce règlement est tacitement adopté par les participants. M. Bartoš est donc opposé à la formulation d'une nouvelle règle abstraite selon laquelle un texte doit toujours être adopté à la majorité simple. Aux termes de la Charte des Nations Unies, certaines décisions relativement peu importantes sont prises par l'Assemblée générale à la majorité simple, mais les questions présentant une importance politique mentionnées au paragraphe 2 de l'Article 18 sont tranchées à la majorité des deux tiers.

28. Si la Commission, en l'espèce, s'occupait du développement progressif du droit international, il serait possible de recommander dans le code le principe de la majorité des deux tiers ou, mieux encore, d'y prévoir, comme M. Ago l'a proposé, que chaque conférence est libre de fixer la majorité requise pour l'adoption des règles relatives au vote. Il ne faut pas oublier qu'il y a bien des manières d'aborder l'ensemble du problème des majorités. Ainsi, certaines conférences techniques présentent à cet égard des particularités qui leur sont propres. La Constitution de l'Organisation internationale du Travail prévoit, par exemple, que certains groupes sociaux de chaque Etat votent séparément sur les textes relatifs à des questions sociales importantes. Certaines décisions de nature politique sont également prises suivant une procédure compliquée. Pour certaines d'entre elles, le Conseil de sécurité a décidé, dans le cadre du Chapitre VI de la Charte, qu'aucune décision ne peut être considérée comme définitive si l'Etat directement intéressé ne l'a pas acceptée. De plus, certaines questions qui ne relèvent pas du paragraphe 7 de l'Article 2 puisqu'elles ne peuvent pas être considérées comme purement nationales, et qui ne peuvent mettre en danger la paix et la sécurité internationales, touchent néanmoins de très près à la souveraineté des Etats. Par exemple, c'est une règle généralement reconnue du droit international moderne que toute organisation internationale peut décider elle-même à la majorité des voix où elle aura son siège, mais en fait il lui faut obtenir le consentement de l'Etat d'accueil. Par conséquent, on ne saurait formuler de règle absolue touchant les majorités, mais, pour faciliter les travaux des conférences, on pourrait formuler une recommandation asez souple selon laquelle la conférence devrait se prononcer sur la majorité conformément aux règles qu'elle aurait établies en matière de vote et, à défaut d'une telle décision, la majorité requise serait la majorité des deux tiers.

29. M. PAL déclare que les faits cités par le secrétaire de la Commission (voir plus haut par. 12) l'ont confirmé dans son opinion que le code ne doit pas comprendre de disposition touchant les règles à observer en matière de vote par les conférences.

30. L'Article 18 de la Charte, qui a été cité par M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 2) lui paraît étranger aux objectifs de la Commission puisqu'il concerne uniquement le fonctionnement des Nations Unies en tant qu'organisation, et non pas les travaux des conférences. Le seul point qui justifie la référence à l'Article 18 est que, si elle a généralement coutume de suivre la règle de la majorité simple, l'Assemblée générale des Nations Unies applique néanmoins la règle de la majorité des deux tiers pour certaines questions particulières. Si la Commission doit s'inspirer de cette disposition, la logique commande de considérer comme une question importante, et qui doit par conséquent être tranchée au moins à la majorité des deux tiers, le point de savoir à quelle majorité une conférence chargée de l'élaboration d'un traité doit adopter les articles de son règlement intérieur relatifs aux votes. Toute règle de majorité spéciale que l'on formulerait pour l'adoption d'un texte de traité serait absolument vaine si elle était sujette à modification par une majorité simple. M. Pal souligne que la Commission, en formulant les règles, ne doit pas perdre de vue la possibilité de mobiliser l'énergie constructrice même du groupe minoritaire. Dans les affaires des peuples, pas plus que dans les affaires des individus, il n'existe une seule méthode démontrée absolument juste, et qu'il convient de suivre, parmi les multiples combinaisons possibles dans toute situation complexe.

31. M. Pal votera contre la seule proposition dont la Commission est saisie et qui tend à l'établissement de la règle de la majorité simple, mais, si l'on modifie cette proposition en prévoyant l'application de la majorité des deux tiers, il serait à même de voter en sa faveur.

32. M. VERDROSS ne saurait approuver M. Ago qui pense (voir plus haut par. 16) que la logique juridique conduit au principe que le règlement intérieur d'une conférence internationale peut dans tous les cas être adopté à la majorité simple. A son avis, cette logique conduit, au contraire, au principe de l'unanimité. En effet, une conférence internationale qui n'est pas régie par l'acte constitutif d'une organisation internationale ne peut être convoquée qu'en vertu d'un accord entre *tous* les Etats participants, d'où il suit, logiquement, que le règlement intérieur d'une telle conférence suppose également l'accord de *tous* les Etats participants.

33. M. François a soulevé la question distincte de savoir si la pratique internationale a déjà créé une règle positive d'après laquelle le règlement intérieur peut être adopté à la majorité simple. Bien que M. Verdross doute de l'existence d'une telle règle, il ne voit pas d'objection à l'adopter puisque la Commission est chargée non seulement de codifier le droit international mais encore de favoriser son développement progressif.

34. Quant à la question de la majorité à laquelle une conférence internationale doit adopter un texte, il pense, comme M. Ago, qu'il faut laisser à chaque conférence le soin d'en décider par elle-même.

35. M. TOUNKINE propose, eu égard aux opinions exprimées au cours du débat, de libeller comme suit l'alinéa ii du paragraphe 4:

> "ii) Dans le cas des traités multilatéraux négociés au sein d'une conférence internationale, et sous réserve des dispositions de l'alinéa iii ci-après, à la majorité des deux tiers, sauf si la conférence décide d'adopter une autre règle pour le vote."

36. La Commission pourrait ainsi ne faire aucune mention de l'adoption du règlement intérieur qui, à son avis, ne rentre pas dans le cadre du projet de code.

37. M. AMADO estime que la Commission doit s'occuper de l'adoption des textes plutôt que du règlement intérieur des conférences internationales. Un texte constate sous forme écrite le règlement de certains problèmes entre des Etats; afin que ce texte puisse devenir un instrument, il doit être rédigé à la suite de négociations, et il faut établir une règle concernant la procédure à suivre pour son adoption. Il est évident que, pour ce qui est des traités bilatéraux ou des traités négociés par un petit groupe d'Etats, l'unanimité doit prévaloir. Toutefois, dans le cas des traités multilatéraux, il n'existe pas de règle de droit international. Afin de supprimer les divergences de vue sur les majorités auxquelles ces textes doivent être adoptés, M. Amado propose de simplifier la rédaction de l'alinéa ii du paragraphe 4 en le libellant comme suit:

> "ii) Dans le cas des traités multilatéraux, par l'accord des Etats selon les règles établies par l'organisation internationale sous les auspices de laquelle se réunit la conférence, ou par cette dernière elle-même conformément aux règles qu'elle aura établies."

38. On supprimerait ainsi toute mention des majorités ou de l'unanimité, et l'on confirmerait l'idée que l'accord des Etats est indispensable en principe.

39. M. HSU fait observer que la première question dont la Commission est saisie est de savoir si le code doit contenir une disposition concernant le règlement intérieur des conférences. Selon lui, la réponse est affirmative, car la matière rentre dans le plan d'un code du droit des traités.

40. Il faut ensuite décider quel genre de règle il convient d'établir. A son avis, cette règle ne doit être ni démodée ni chimérique. M. Hsu ne peut admettre l'opinion selon laquelle l'unanimité est une règle du droit international généralement acceptée; la question de la souveraineté qui a été soulevée à cet égard est hors de propos, car les Etats sont libres de faire des réserves aux traités, voire de ne pas y adhérer même s'ils ont participé à leur élaboration. Il semble donc qu'une règle majoritaire soit une solution pratique. La Commission pourrait s'inspirer de l'exemple de l'Assemblée générale des Nations Unies où, aux termes de la Charte, la règle de la majorité des deux tiers s'applique pour les questions importantes et celle de la majorité simple pour les questions secondaires; à l'Assemblée, le point de savoir si une question est importante est tranchée à la majorité simple. Une conférence pourrait décider, en ce qui la concerne, de suivre la règle de l'unanimité pour l'adoption d'un texte, mais la méthode fixée par l'Assemblée générale pour le règlement intérieur semble rationnelle. De plus, il ne faut pas oublier que l'Organisation des Nations Unies est quasi universelle et que les précédents qu'elle établit sont presque équivalents à des règles du droit international.

41. M. ALFARO pense également qu'il est impossible d'appliquer la règle de l'unanimité pour l'adoption du règlement intérieur des conférences internationales.

42. A son avis, une seule règle serait applicable aux deux catégories de conférences internationales mentionnées aux alinéas ii et iii, et l'on pourrait donc les viser dans un seul alinéa rédigé à peu près comme suit:

> "Dans le cas des traités multilatéraux négociés au sein d'une conférence internationale et dans le cas des traités négociés au sein d'une organisation internationale ou d'une conférence convoquée par une organisation internationale, selon la règle relative au vote fixée par la conférence."

43. M. Alfaro présente cette proposition indépendamment de la décision que la Commission prendra de maintenir ou de supprimer la mention de la majorité simple.

44. M. YOKOTA, se référant à l'alinéa ii du paragraphe 4, déclare qu'il est opposé à la proposition tendant à ne pas mentionner dans le code la règle que les conférences internationales doivent observer pour les votes. La manière dont le texte d'un traité est établi au cours de négociations bilatérales ou multilatérales fait bien partie du droit des traités. La Commission doit donc essayer de rédiger une règle acceptable.

45. La question de savoir s'il existe un usage établi au sein des conférences internationales pour l'adoption des règles régissant la procédure de vote n'est pas tranchée. Certains membres de la Commission ont dit qu'il y avait une règle de la majorité, d'autres ont affirmé avec insistance qu'il existait en fait une règle de l'unanimité, et d'autres enfin ont soutenu qu'il n'existait pas de règle établie. Dans ces conditions, la Commission ne saurait formuler de règle relative au vote qui régisse l'adoption du règlement intérieur des conférences.

46. M. Yokota rappelle qu'à la séance précédente, il a proposé (488ème séance, par. 67) de supprimer les mots "également à la majorité simple", et il note que cette proposition a été acceptée par M. Tounkine. Pour sa part, il est disposé à approuver la formule de M. Tounkine qui prévoit l'adoption des textes à la majorité des deux tiers, sauf décision contraire de la conférence.

47. M. SANDSTRÖM a de la peine à prendre position après avoir écouté les arguments développés au cours du débat. A son avis, l'alinéa ii devrait simplement prévoir que, dans le cas d'un traité multilatéral négocié au sein d'une conférence internationale, le texte est adopté conformément aux règles fixées par la conférence. Tous les points de vue pourraient être alors énoncés intégralement dans le commentaire.

48. Pour M. EDMONDS, un code du droit des traités ne saurait être complet en l'absence d'une disposition concernant la règle applicable au vote pour l'adoption du texte d'un traité et, implicitement, au vote par lequel cette règle elle-même est adoptée. C'est ce que le rapporteur spécial s'est efforcé de faire, et il a choisi l'endroit qui convenait à cette fin.

49. A ce propos, M. Edmonds rappelle le mot du grand juriste américain Olivier Wendell Holmes, qui a dit que toute loi devait être conçue de manière "à permettre un certain jeu aux jointures", en d'autres termes, devait se prêter à une application pratique. La règle que la Commission adoptera doit donc être une règle qui puisse être appliquée. Nul ne saurait voir d'objection à la règle de l'unanimité dans le cas des traités bilatéraux ou des traités négociés par un petit groupe d'Etats. En revanche, dans le cas d'un traité multilatéral rédigé au sein d'une conférence qui se tient sous les auspices d'une organisation internationale, M. Edmonds ne voit pas de raison pour ne pas appliquer les règles de vote de cette organisation.

50. Pour ce qui est des conférences internationales indépendantes, il est absolument chimérique de proposer la règle de l'unanimité. Il faut une règle prévoyant une majorité, et M. Edmonds peut aussi bien accepter les propositions prévoyant la majorité simple que celles prévoyant la majorité des deux tiers. Il reconnaît également qu'une conférence doit être libre de déroger à la règle générale. Mais ce qu'il lui est impossible de comprendre c'est que la Commission puisse s'abstenir d'indiquer à quelle majorité une conférence doit se prononcer sur une règle différente pour le vote. Si donc la Commission se déclare en faveur de la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption du texte d'un traité, elle devra préciser l'énoncé par la formule "sauf si la conférence décide à la majorité simple (ou "également à la majorité des deux tiers") d'adopter une autre règle pour le vote".

51. La dernière phrase du paragraphe 4, qui agrée parfaitement à M. Edmonds, est une sorte de "clause échappatoire", sauvegardant la position de ceux qui craignent que des obligations ne soient imposées aux Etats par un vote majoritaire.

52. Pour M. KHOMAN, la question dont la Commission est saisie n'est pas tant celle de l'adoption du règlement intérieur que celle de l'adoption du texte du traité, comme le dit clairement la première phrase du paragraphe 4. Par conséquent, la Commission peut négliger la question du règlement intérieur et s'en remettre en cette matière à la décision de chaque conférence internationale, en vertu du principe que tout organe indépendant est maître de sa procédure. Cela ressort implicitement de la nouvelle rédaction du rapporteur spécial, car il est dit à l'alinéa ii " ... sauf si la conférence décide... d'adopter une autre règle pour le vote".

53. M. Khoman ne voit donc pas de raison de spécifier telle ou telle majorité, il suffirait de terminer l'alinéa ii par les mots "à la majorité que la conférence décidera".

54. Il propose, d'autre part, d'ajouter, soit dans l'article soit dans le commentaire, un texte indiquant que les règles relatives au vote peuvent se classer en trois catégories qui prévoient, respectivement, l'unanimité, la majorité simple et une majorité spéciale, et que la pratique actuelle semble tendre vers la règle de la majorité des deux tiers. M. Khoman retient l'unanimité comme une solution possible, parce qu'elle a été la règle pour certains traités conclus sous l'égide de la Société des Nations, et on peut concevoir que des circonstances spéciales militent en faveur de la règle de l'unanimité à une conférence future.

55. Au surplus, toute règle énoncée par la Commission touchant les votes sur les textes devra être présentée sous forme de suggestion.

56. M. SCELLE fait observer que la Commission a entrepris de rédiger un projet de code et non pas une convention; son texte ne fera donc pas l'objet d'une discussion dans une conférence d'Etats, et la Commission dispose par conséquent d'une plus grande liberté d'action. Il suffit de rappeler qu'un code a, généralement, pour but de faire table rase de plusieurs coutumes. Tel a été le cas du code Napoléon et de la plupart des autres codes. La Commission ne devrait donc pas se laisser influencer par des règles préexistantes qui ne cadrent pas avec l'état actuel de la société internationale.

57. Quant à la question de la souveraineté, il souligne que le nombre des Etats indépendants va sans cesse croissant dans le monde. Souhaite-t-on que tous ces Etats forment une sorte d'archipel composé d'ilôts séparés par des bras de mer infranchissables? Tel est le sens profond du mot "souveraineté". Ou souhaite-t-on une société internationale de peuples, qui puisse atteindre des résultats dignes d'être codifiés? A cet égard, M. Scelle est entièrement d'accord avec M. François. La Commission ne peut éviter de se prononcer sur le règlement des conférences internationales. Le paragraphe 4 prévoit d'ailleurs très suffisamment, dans sa dernière phrase, ce qui est nécessaire pour la protection de la souveraineté.

58. Il est important d'inclure une disposition relative aux règles applicables au vote pour l'adoption des textes. Il est favorable à la majorité simple, mais, si c'est nécessaire, il est disposé à accepter la règle de la majorité des deux tiers. En outre, il préconise la suppression de la formule "sauf si la conférence décide d'adopter une autre règle pour le vote", car il est inutile d'introduire à chaque instant ces rappels du principe de la souveraineté.

59. La Commission a le devoir d'enregistrer les règles qui correspondent à la réalité actuelle, et cette réalité est une société internationale qui évolue progressivement vers l'intégration.

60. M. FRANÇOIS souligne qu'il ne va pas aussi loin que M. Scelle. Il n'est pas partisan d'interdire à une conférence de choisir, à la majorité simple, la règle de l'unanimité pour l'adoption du texte d'un traité, si elle souhaite le faire.

61. Il a pris note de la nouvelle proposition de M. Tounkine (voir plus haut, par. 35) et aimerait savoir par quelle procédure de vote, conformément à cette proposition, une conférence déciderait d'adopter une règle autre que la majorité des deux tiers.

62. M. TOUNKINE répond que cette question est toujours résolue, en pratique, d'une façon ou d'une autre. Sur le plan théorique, c'est évidemment un problème difficile, mais c'est un problème qui se rapporte

à l'organisation des conférences internationales et non pas au droit des traités. On pourrait soutenir qu'il faut inclure dans un code relatif au droit des traités un passage concernant la procédure de vote du texte lors de conférences internationales, mais l'on ne saurait aller plus loin.

63. La question est analogue à celle de la conciliation du principe de la *Grundnorm* avec la règle *pacta sunt servanda*. Dans la vie pratique, ce problème est, lui aussi, résolu malgré une antithèse théorique.

64. M. PADILLA NERVO partage l'avis de M. Scelle que la Commission ne peut laisser de côté, dans son code, la question du mode d'adoption des textes lors de conférences multilatérales. Ces conférences conserveront toujours le pouvoir de déterminer leur propre procédure, mais la Commission doit étudier la question du vote et exprimer son opinion sur ce qui est souhaitable et pratique. Il n'est pas d'accord avec ceux des membres de la Commission qui ont proposé que le code passe ce point sous silence. La Commission doit exprimer une opinion et ne doit pas laisser la question sans solution.

65. M. Padilla Nervo rappelle qu'il est favorable à une formule ayant pour base la règle de la majorité des deux tiers. A cet égard, il souligne, à propos de la déclaration de M. Pal, qu'il a cité les dispositions de l'Article 18 de la Charte et le règlement intérieur de l'Assemblée générale en guise d'exemples et non pas pour montrer qu'une conférence serait nécessairement liée par ces dispositions.

66. M. EL-KHOURI demande pourquoi il est nécessaire de consacrer un débat aussi long à la question du vote au sein des conférences internationales. Le fait qu'un texte a été adopté à la majorité simple, à une majorité spéciale ou à l'unanimité n'influe en aucune manière sur le droit d'un Etat de ne pas ratifier le traité ou de ne pas y adhérer. Il préférerait que l'alinéa ii soit maintenu dans sa rédaction actuelle.

La séance est levée à 13 heures.

490ème SEANCE

Vendredi 8 mai 1959, à 9h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15) [*suite*]

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, résume les débats de la Commission sur l'article 15, dont le texte remanié constitue le nouvel article 6 (voir 488ème séance, par. 46).

2. La discussion a porté essentiellement sur la rédaction du texte d'un traité dans les conférences internationales; sir Gerald Fitzmaurice mentionnera cependant, en premier lieu, certains autres points dont il a été question. Le secrétaire de la Commission a proposé (488ème séance, par. 62) de modifier le titre de l'article et de le libeller comme suit: "Rédaction et adoption du texte". Le rapporteur spécial approuve, pour sa part, cette proposition qu'il convient de renvoyer au comité de rédaction. Le mot "administrative", au paragraphe 1, a prêté à objection. Il reconnaît que ce n'est pas le mot le plus approprié, mais il a voulu indiquer que la procédure de négociation est une fonction de l'exécutif et non du législatif. Il serait disposé à accepter la proposition de M. Scelle et à la remplacer par le mot "officielle" (488ème séance, par. 68).

3. Aucune observation particulière n'a été faite à propos du paragraphe 2. Quant au paragraphe 3, M. Verdross a mis en doute que le chef d'une mission diplomatique ait, par sa fonction même, le pouvoir de négocier un traité bilatéral entre l'Etat qu'il représente et l'Etat auprès duquel il est accrédité (488ème séance, par. 60). En vérité, un chef de mission possède certainement ce pouvoir en vertu de ses lettres de créance, qui l'habilitent à "traiter" avec le gouvernement de l'Etat auprès duquel il est accrédité, bien qu'il ne tienne évidemment pas de ses fonctions le pouvoir de signer le traité ou de représenter son pays à une conférence multilatérale qui siégerait sur le territoire de cet Etat.

4. Certains membres de la Commission ont proposé de supprimer, au paragraphe 4, la phrase finale dont ils considèrent la teneur comme évidente. D'autres ont jugé cette phrase importante pour écarter toute possibilité de malentendu à propos des effets juridiques de l'adoption d'un texte. M. Yokota a fait observer que la question est traitée au paragraphe 1 de l'article 17 (voir 489ème séance, par. 6). Le rapporteur spécial préconise le maintien d'une telle disposition dans le code, car les spécialistes du droit international eux-mêmes éprouvent parfois des doutes touchant les conséquences juridiques de l'adoption d'un texte. Si la Commission décidait de ne pas la conserver dans l'article 17, il faudrait du moins qu'elle figure dans l'article actuellement en discussion.

5. A propos de l'alinéa i du paragraphe 4, certains membres de la Commission ont jugé inutile d'indiquer que les textes des traités bilatéraux sont adoptés à l'unanimité, et M. Ago a proposé de restreindre la portée de l'alinéa i au cas des traités négociés "entre un petit nombre d'Etats" (voir 488ème séance, par. 52). Le rapporteur spécial approuve en principe cette proposition, mais il pense que le comité de rédaction pourrait ne faire mention du cas des traités bilatéraux que par une sorte de parenthèse, au moyen d'une formule telle que "outre le cas des traités bilatéraux".

6. Le reste du débat qui a été consacré au nouvel article 6 et qui en constitue la partie la plus importante, ainsi que la plupart des propositions, ont porté sur les alinéas ii et iii. Le rapporteur spécial n'a pas l'intention de passer en revue toutes les propositions, mais il s'efforcera de les grouper par catégories. Selon l'une d'entre elles — il n'est pas certain qu'elle ait été maintenue — point ne serait besoin de traiter des règles de vote dans les conférences internationales, car c'est là une question touchant à la procédure des conférences et ne faisant pas strictement partie du droit des traités. Accepter ce point de vue équivaudrait à dire que rien ne relève du droit des traités, à moins qu'il ne s'agisse d'un traité parachevé et effectivement en vigueur. Il pense que personne ne souhaite aller aussi loin, et tous les membres de la Commission conviendront probablement que la question de la méthode employée pour l'adoption du texte d'un traité fait certainement partie du droit des traités et en constitue même un élément très important. Si un accord peut être réalisé sur ce point, sir Gerald Fitzmaurice ne voit pas comment cette question pourrait être exclue du code.

7. Diverses propositions ont été faites à ce sujet. On a proposé de stipuler simplement qu'il appartient à

chaque conférence de fixer la méthode par laquelle elle adoptera le texte d'une convention. Sans prétendre que cette proposition soit erronée, il la juge insuffisante, car elle laisse sans solution la question essentielle de savoir comment une conférence doit procéder pour prendre cette décision, faute de laquelle elle ne pourrait adopter aucun texte. Il est donc indispensable que la Commission fasse un pas de plus.

8. A cet égard encore, diverses suggestions ont été faites. Tous ont estimé que les conférences internationales dont il est question à l'alinéa ii auront toujours le droit d'adopter la règle de vote qu'elles préfèrent, mais de nombreux membres de la Commission ont préconisé l'insertion d'une règle de vote et la plupart d'entre eux ont suggéré la règle de la majorité des deux tiers. Ensuite, les avis se sont partagés sur le point de savoir si l'article devrait définir le mode d'adoption d'une autre règle: certains préconisaient l'emploi d'une formule vague telle que "sauf si la conférence en décide autrement", alors que d'autres insistaient pour demander que le code indique avec précision la majorité requise pour l'adoption d'une décision à propos d'une autre règle. La question a été posée clairement dans l'échange de vues entre M. François et M. Tounkine (voir 489ème séance, par. 2 et 3, et 7 et 8).

9. M. Tounkine a soutenu qu'il est inutile de préciser de quelle manière une conférence devra adopter sa règle de vote, car la question relève de l'organisation de la conférence et, en tout cas, elle est toujours résolue en pratique. Sir Gerald Fitzmaurice ne pense pas, comme M. Tounkine, qu'il ne soit pas nécessaire d'être précis. S'il est vrai que très peu de conférences ont arrêté leurs travaux pour n'avoir pas été capables d'adopter une règle de vote, la question a cependant causé très souvent des difficultés et des retards considérables. Ce fait seul semblerait indiquer qu'il est souhaitable d'inclure une disposition relative à l'adoption de règles de vote sur le fond.

10. Si la majorité des membres de la Commission est en faveur d'une telle disposition, la question se posera alors de savoir s'il convient ou non d'inclure une règle de vote sur le fond; en d'autres termes, une première solution consisterait à ajouter, à la fin de l'alinéa ii une formule telle que "à la majorité des deux tiers, sauf si la conférence en décide autrement à la majorité simple", tandis que l'autre solution serait d'indiquer que la règle de vote d'une conférence sera celle que la conférence choisira à la majorité simple. Dans le second cas, il serait peut-être souhaitable de mentionner, dans le commentaire du code, que, bien que la Commission n'ait inséré dans cet article aucune proposition relative à une règle de vote sur le fond, elle estime que la règle qu'il est préférable d'adopter est celle de la majorité des deux tiers. Le commentaire pourrait ensuite énumérer certaines des raisons qui motivent ce point de vue: par exemple, qu'il n'est guère utile que des conférences adoptent des conventions, à moins que ces textes n'obtiennent un très large appui au sein de la conférence; que dans le cas contraire, la convention adoptée n'est ratifiée que par un assez petit nombre d'Etats et qu'elle demeure plus ou moins lettre morte; enfin, qu'il est préférable que les conventions soient adoptées par une majorité telle qu'elles aient plus de chances d'être un jour ratifiées par la plupart des participants, même si, du fait de la règle de la majorité des deux tiers, le nombre des conventions élaborées devait être plus restreint. Le rapporteur spécial estime qu'une déclaration de ce genre pourrait figurer dans le commentaire, quelle que soit la décision prise touchant l'insertion d'une règle de vote sur le fond dans l'article lui-même.

11. Sir Gerald Fitzmaurice estime, comme M. Padilla Nervo (voir 489ème séance, par. 64), que le mode d'adoption du texte d'une convention par une conférence internationale est un sujet que la Commission doit traiter, d'une façon ou d'une autre. Il y aurait une lacune grave dans l'œuvre de la Commission si elle n'exprimait son opinion sur une question aussi importante, que ce soit dans le code lui-même ou dans le commentaire. Même si aucune mention n'est faite d'une règle de vote sur le fond, il est indispensable de préciser la procédure par laquelle la conférence fixera sa propre règle de vote pour l'adoption du texte.

12. Sir Gerald Fitzmaurice est arrivé à la conclusion, après avoir écouté les débats, qu'un vote à la majorité simple est la seule solution pratique pour l'adoption de cette règle de procédure. Théoriquement, on pourrait stipuler que la conférence doit choisir la règle de vote sur le fond à la majorité des deux tiers. Mais il n'est pas du tout facile de prendre une décision à la majorité des deux tiers. En fait, l'une des principales raisons d'appliquer la règle de la majorité des deux tiers à l'adoption du texte des conventions est de rendre cette adoption assez difficile, mais les textes adoptés à cette majorité bénéficieraient d'un large soutien. Cependant, si la règle de la majorité des deux tiers peut se justifier pour les travaux fondamentaux d'une conférence, elle n'est pas défendable dans le cas des questions de procédure qui sont toujours, en pratique, résolues à la majorité simple. Si la Commission propose la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption du règlement intérieur, une conférence, au lieu d'être en mesure d'adopter ce règlement vite et sans difficulté, pourra se trouver obligée de consacrer beaucoup de temps à l'élaboration de règles acceptables.

13. Concernant l'alinéa iii, le rapporteur spécial partage l'opinion du secrétaire de la Commission concernant l'imprécision des mots "ou sous ses auspices" (voir 488ème séance, par. 64). Peut-être pourrait-on libeller le commencement de l'alinéa iii comme suit: "Dans le cas des traités rédigés au sein d'une organisation internationale ou lors d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale ...". A part cela, aucune objection n'a été présentée au sujet de l'alinéa iii. Les actes constitutifs de certaines organisations internationales — l'Organisation des Nations Unies, notamment — ne précisent aucune règle de vote pour les conférences convoquées par elles. D'autres organisations internationales, telle l'Organisation internationale du Travail, ont des dispositions constitutionnelles régissant la matière.

14. Touchant cette question, M. Ago a mentionné (488ème séance, par. 53) la possibilité pour une organisation internationale — dont l'acte constitutif ne contiendrait aucune disposition de ce genre — de convoquer une conférence en établissant que l'adoption du texte de la convention aura lieu selon une certaine règle de vote. Le secrétaire de la Commission a souligné (489ème séance, par. 14), en se fondant sur les débats consacrés par l'Assemblée générale à la pratique des organes des Nations Unies touchant l'Article 62 de la Charte, que l'Organisation des Nations Unies, qu'elle ait ou non le pouvoir de fixer à priori une telle règle pour les conférences qu'elle convoque, a, pour sa part, choisi, en quelque sorte délibérément, de ne pas exercer ce pouvoir; et, à la lumière des débats de la Sixième

Commission en 1949[1], la pratique invariable a été de laisser cette question à la décision de la conférence elle-même. Le Secrétariat élabore évidemment des règlements intérieurs provisoires, mais il appartient à chaque conférence de décider si elle les adoptera sous cette forme ou si elle les modifiera.

15. Pourtant, de l'avis de M. Ago, l'existence de la pratique des Nations Unies en cette matière n'écarte pas l'éventualité qu'une autre organisation internationale convoque une conférence, de caractère technique, par exemple, pour laquelle elle énoncerait une règle particulière de vote. Le rapporteur spécial reconnaît qu'une telle situation est concevable, et il propose d'en tenir compte en ajoutant un quatrième alinéa disposant que, lorsqu'une organisation internationale a le pouvoir de convoquer une conférence et de prescrire la règle de vote de la conférence, et que l'organisation exerce ce pouvoir dans un cas donné, la règle de vote sera celle qui aura été ainsi prescrite. Une formule aussi souple ne portera pas atteinte à la position d'organisations comme celle des Nations Unies, qui ne font pas usage de leur pouvoir de prescrire une règle de vote.

16. Sir Gerald Fitzmaurice n'a pas mentionné les formules précises qui ont été proposées. Elles pourront être examinées utilement par le comité de rédaction, à condition que la Commission prenne auparavant une décision sur les questions de principe. Il prie les membres de faire des propositions sur la procédure que la Commission devra suivre pour arriver à cette décision.

17. M. AGO, après avoir mûrement réfléchi au problème posé par l'alinéa ii, est parvenu à la conclusion que les membres de la Commission se mettraient peut-être plus facilement d'accord s'ils décidaient — comme M. Sandström a été le premier à le proposer en termes précis (489ème séance, par. 47) — de ne pas mentionner de majorité dans le texte du code à propos de l'adoption du texte des traités, mais de mentionner la question dans le commentaire. Il ne faut pas oublier que les conférences internationales ne sont pas toutes convoquées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et que les conventions qu'elles sont chargées d'adopter se rapportent aux matières les plus diverses. Il est possible que dans certaines conférences, on puisse déceler une tendance déterminée en cette matière, mais cela ne veut pas dire qu'elle doive se retrouver dans toutes les conférences. Même en ce qui concerne les conférences des Nations Unies, les règles que l'on a appliquées ont varié. Par exemple, la Conférence sur le droit de la mer, de 1958, a adopté la règle de la majorité des deux tiers, alors que la Conférence des Nations Unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie, qui a eu lieu en mars-avril 1959, a choisi la règle de la majorité simple. Sans doute l'objet de ces conférences a-t-il beaucoup influé sur les décisions qu'elles ont prises au sujet de la règle à suivre pour les votes sur les questions de fond, et il n'est pas inconcevable qu'à une conférence future sur un autre sujet, la meilleure solution soit la majorité des trois quarts ou même l'unanimité. Par conséquent, pour résoudre le problème posé à l'alinéa ii le mieux est d'employer les mots "selon les règles établies par la conférence elle-même".

18. Le commentaire pourra, certes, indiquer que l'on a tendance, pour certaines matières, à adopter la règle de la majorité des deux tiers, et en donner des exemples. Toutefois, M. Ago ne pense pas qu'il soit judicieux de préciser que telle ou telle règle générale jouit d'une préférence.

19. Pour ce qui est de la manière dont une conférence établit les règles de vote, M. Ago considère que c'est en vertu d'un principe général de droit que ces règles sont adoptées à la majorité simple. Il préférerait que le texte du code le dise expressément, mais là encore il est disposé à accepter la solution consistant à indiquer dans le commentaire que la tendance dans les conférences est d'adopter le règlement à la majorité simple.

20. En ce qui concerne la dernière question dont a parlé le rapporteur spécial, il exprime à nouveau sa conviction que la Commission ne doit pas s'inspirer uniquement de la pratique des Nations Unies et oublier qu'une organisation internationale technique telle que l'Union internationale des télécommunications peut convoquer une conférence internationale en adoptant d'avance pour elle une règle de vote, bien que l'acte constitutif de l'organisation soit muet à cet égard. Il ne voit pas d'objection à la proposition du rapporteur spécial, mais il serait plus simple d'ajouter à la fin de l'alinéa iii les mots "ou dans une décision prise par les organes compétents de celle-ci".

21. M. TOUNKINE fait observer que, des propositions dont la Commission est saisie, celle tendant à ce que le texte d'un traité soit adopté suivant la règle de vote choisie par la conférence a la portée la plus considérable. Cette proposition — pour laquelle il accepte la formulation de M. Ago — exclut toutes les autres et, si la Commission doit voter sur les diverses propositions, il faut la mettre aux voix la première.

22. Contrairement à M. Ago, M. Tounkine ne croit pas que l'article doive être muet au sujet de la règle de vote sur le fond alors qu'il contiendrait une disposition pour l'adoption de cette règle. Si la Commission mentionne une règle dans le code, ce doit être la règle régissant l'adoption du texte du traité, et non pas la règle à suivre pour l'adoption du règlement intérieur. Les règles de procédure rentrent dans le cadre de l'organisation des conférences internationales, et c'est là une question que la Commission n'a pas étudiée. M. Tounkine persiste à penser qu'il ne convient pas que le code effleure, presque incidemment, un aspect isolé de cette question.

23. Si, par son premier vote, la Commission décide qu'il y a lieu de formuler dans le code une règle de vote sur le fond, M. Tounkine demande qu'elle se prononce ensuite sur la proposition tendant à ce que le code prévoie l'adoption des textes à la majorité des deux tiers, sauf si la conférence décide d'adopter une autre règle en la matière.

24. M. ALFARO propose que la Commission tranche les questions dont elle est saisie, dans l'ordre suivant: d'abord la question de savoir si le code doit mentionner aux alinéas ii et iii la manière dont une conférence adopte le texte d'un traité. Il faudra ensuite, si elle répond affirmativement, qu'elle décide si le texte est adopté à la majorité des deux tiers, à la majorité simple ou suivant la règle fixée par la conférence elle-même. Enfin, elle aura à dire si le code doit mentionner la majorité à laquelle une conférence adopte la règle de vote sur le fond. Lorsqu'elle aura tranché ces questions de principe, il sera facile de discuter les diverses formules qui ont été proposées.

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission*, 187ème à 199ème séances.

25. M. YOKOTA fait valoir que les décisions que la Commission est sur le point de prendre sont d'une très grande importance. Il serait peut-être préférable de demander d'abord au comité de rédaction de rédiger un texte unique pour l'alinéa ii, si faire se peut, ou un choix de textes soigneusement rédigés énonçant les différentes solutions proposées. Ainsi, lui semble-t-il, la Commission sera mieux à même de prendre ses décisions.

26. M. PAL estime qu'il serait vain de stipuler la majorité des deux tiers pour l'adoption d'un texte si l'on ne prévoit pas en même temps que cette règle ne peut être modifiée que par un vote à la même majorité au moins.

27. M. BARTOS appuie la proposition de M. Alfaro parce qu'il est convaincu que la question revêt une importance considérable et doit être réglée par la Commission elle-même.

28. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, convient que la Commission renvoie parfois à son comité de rédaction des questions qui ne sont pas à proprement parler d'ordre rédactionnel, mais il se demande s'il convient d'adopter la proposition de M. Yokota: en l'espèce, la Commission doit évidemment commencer par prendre une décision de principe.

29. M. FRANÇOIS croit qu'il pourrait être utile de suivre la proposition de M. Yokota; la Commission peut fort bien demander au comité de rédaction de formuler un choix de clauses.

30. Pour M. ALFARO, étant donné que les membres de la Commission eux-mêmes ne sont pas d'accord, la procédure proposée par M. Yokota constituera une perte de temps.

31. M. KHOMAN partage l'opinion de M. Alfaro et propose que la Commission décide immédiatement si elle fera figurer dans le projet une disposition concernant l'adoption du texte d'un traité. Si elle se prononce pour l'affirmative, il conviendra de mentionner dans le commentaire que l'application de la règle de la majorité des deux tiers tend à se généraliser.

32. M. EDMONDS fait observer que la Commission n'échappera pas aux difficultés auxquelles elle se heurte en renvoyant le paragraphe 4 au comité de rédaction; elle doit se prononcer sans plus tarder sur les questions de fond soulevées au cours du débat. Il ne partage pas l'opinion selon laquelle le code ne doit pas contenir de disposition touchant la procédure à suivre dans les conférences internationales.

33. M. AMADO constate qu'une proposition qu'il avait déjà présentée vient d'être reprise par M. Alfaro et semble bénéficier de l'appui de M. Sandström et de M. Ago.

34. Il n'est pas de l'avis de ceux qui pensent que la Commission ne saurait imposer une règle. L'Assemblée de la Société des Nations a appliqué la règle de l'unanimité sauf dans les cas où le Pacte prévoyait expressément d'autres solutions (par exemple pour l'élection des membres non permanents du Conseil et des juges de la Cour permanente de Justice internationale). En revanche, dans les commissions, les décisions ont toujours été prises à la majorité simple en vertu d'une pratique suivie depuis l'origine et que la délégation des Pays-Bas a essayé, en 1924, de faire introduire dans le règlement intérieur. Les délégations qui se trouvaient dans la minorité s'abstenaient en général de voter en séance plénière, de sorte que le budget, par exemple, a toujours été adopté à l'unanimité.

35. Comme l'accord n'est pas réalisé au sein de la Commission, il convient de laisser à chaque conférence le soin de trancher la question de la règle de vote.

36. M. PADILLA NERVO pense que la Commission doit pouvoir décider si le code contiendra une règle relative à la majorité requise pour l'adoption du texte d'un traité par une conférence. Si une telle disposition est insérée dans le code, elle peut porter que la conférence elle-même fixe la majorité nécessaire ou bien spécifier cette majorité ou, enfin, formuler une règle en réservant à la conférence la possibilité d'adopter une autre solution. De l'avis de M. Padilla Nervo, le code doit ou bien énoncer la règle de la majorité des deux tiers ou bien laisser à chaque conférence le soin d'adopter la règle qui lui agrée.

37. M. Padilla Nervo ne voit pas d'objection à la règle de l'unanimité qui est énoncée à l'alinéa i du paragraphe 4.

38. Lorsque la Commission aura pris une décision, le comité de rédaction sera en mesure d'établir le texte et l'on pourra citer dans le commentaire les divers points de vue énoncés au cours du débat.

39. M. AGO propose formellement de remplacer, à l'alinéa ii du paragraphe 4, le dernier membre de phrase commençant par les mots "à la majorité simple", par les mots "selon les règles établies par la conférence elle-même". Il propose également d'indiquer dans le commentaire que les conférences ont nettement tendance à se prononcer en faveur de la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption des textes et en faveur de la règle de la simple majorité pour l'adoption du règlement intérieur.

40. M. TOUNKINE appuie la proposition de M. Ago.

41. Le PRESIDENT estime que la proposition de M. Ago constituera une excellente solution si la Commission se décide dans ce sens, mais que l'on ne saurait néanmoins se dispenser de parcourir les étapes préliminaires qui permettent d'aboutir à un accord. Selon lui, la Commission doit régler les questions suivantes: premièrement, doit-on formuler une règle de vote précise et, dans la négative, doit-on dire que la conférence elle-même adopte son règlement; ensuite, à supposer que la première question soit tranchée affirmativement, quelle sera la majorité requise; enfin, convient-il d'insérer dans le projet une disposition concernant la règle à suivre lors du vote pour l'adoption du règlement intérieur lui-même, et, dans l'affirmative, à quelle majorité la conférence adoptera-t-elle son règlement?

42. M. TOUNKINE approuve les suggestions du Président touchant les questions que la Commission doit trancher, mais il demande qu'elle décide d'abord si le code doit contenir une disposition relative à l'adoption du règlement intérieur, car cette décision influera sur les autres.

43. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelant qu'on a soutenu que la règle de la majorité des deux tiers était à priori la seule logique, précise qu'un grand nombre de conférences récentes réunies pour la conclusion de conventions internationales ont adopté la règle de la majorité simple. Parmi ces conférences, on peut citer: la Conférence maritime des Nations Unies de 1948, la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information de 1948, la Conférence des Nations Unies sur les transports routiers et les transports automobiles de 1949, la Conférence des Nations Unies sur la déclaration de décès de personnes disparues de 1950, la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides de 1951, la

Conférence de plénipotentiaires sur le statut des apatrides de 1954, la Conférence internationale sur la conservation des ressources biologiques de la mer de 1955, la Conférence des Nations Unies sur les obligations alimentaires de 1956 et la Conférence de plénipotentiaires pour l'élaboration d'une convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage de 1956. On n'a pas davantage expressément proposé de suivre la règle de la majorité des deux tiers, lorsque l'Assemblée générale elle-même a préparé la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, en 1948, et la Convention sur la nationalité de la femme mariée, en 1957.

44. A la conférence qui a rédigé le Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique, les décisions modifiant le texte du projet préétabli ont été prises à la majorité des deux tiers et, sauf disposition contraire, toutes les autres décisions l'ont été à la majorité simple.

45. M. Liang ne partage pas l'opinion selon laquelle le code ne devrait pas mentionner la question; une disposition prévoyant que le texte d'un traité est adopté à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers, selon la décision de la conférence, pourrait être insérée à l'alinéa ii du paragraphe 4.

46. Pour M. PAL, il est clair que toute conférence peut décider d'appliquer la règle de la majorité, mais le problème est de savoir suivant quelle procédure elle prendrait cette décision. Il doute cependant que la Commission doive examiner cette question en la circonstance.

47. M. VERDROSS fait observer qu'il tient de l'axiome qu'aucun Etat ne peut empêcher une conférence d'adopter son règlement intérieur à la majorité simple. Les Etats de la minorité n'ont le choix qu'entre deux issues: s'incliner devant la décision de la majorité ou quitter la conférence. Cette opinion n'est pas contraire au principe général de l'unanimité qu'il a rappelé à la séance précédente (489ème séance, par. 32), puisque tout Etat appartenant à la minorité qui continue à participer aux travaux de la conférence accepte tacitement le règlement adopté par la majorité. En aucun cas la minorité n'est-elle liée par la décision de la majorité en ces matières.

48. M. YOKOTA pense que si le code doit contenir une disposition sur la procédure d'adoption du texte, il faut que cette disposition ait un sens. Or cela ne signifie rien de dire que, dans le cas des traités multilatéraux négociés au sein d'une conférence internationale, le texte doit être adopté selon la procédure que la conférence aura approuvée. La Commission doit au moins indiquer une règle de vote qu'il conviendra d'appliquer à moins que la conférence n'en décide autrement. Compte tenu des remarques du secrétaire (voir ci-dessus par. 43 à 45), M. Yokota incline à se prononcer pour une clause aux termes de laquelle la règle de la majorité simple sera applicable à moins que la conférence ne décide d'adopter quelque autre règle de vote.

49. M. HSU estime que, sauf certaines exceptions, toute conférence est, bien entendu, libre d'adopter la règle de la majorité des deux tiers, voire la règle de l'unanimité. A son avis, toutefois, la seule solution appropriée dans le code est de retenir la règle de la simple majorité pour l'adoption du texte; cette règle, bien entendu, pourra elle-même être modifiée par un vote à la majorité simple.

50. M. TOUNKINE fait observer que les conférences citées par le secrétaire de la Commission diffèrent considérablement entre elles par la composition et la nature. C'est ainsi que le nombre des Etats qui ont participé à la Conférence de 1959 pour l'élimination de l'apatridie se situe entre 30 et 40, alors que la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, réunissait les représentants de 86 Etats.

51. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise que, dans sa précédente intervention, il n'a nullement voulu convaincre la Commission des mérites de la règle de la majorité simple, mais montrer simplement qu'il existait des précédents pour l'une et l'autre règle. Il va sans dire que le Secrétaire général, dans l'élaboration du règlement provisoire d'une conférence, tient toujours compte de la nature du sujet traité et du nombre des Etats participants. Dans le cas de la Conférence sur le droit de la mer, par exemple, il n'a pas hésité à suggérer la règle de la majorité des deux tiers, et sa proposition a été acceptée par le groupe consultatif d'experts qui a aidé le Secrétaire général à préparer les travaux de la Conférence.

52. Dans aucune récente conférence l'adoption des règles de procédure n'a soulevé de difficulté.

53. Le PRESIDENT invite la Commission à voter sur le point de savoir si le code doit contenir l'indication d'une règle de vote sur le fond, pour l'adoption des textes dans les conférences internationales.

Par 8 voix contre 6, avec une abstention, la Commission décide de ne pas inclure dans le code de règle de vote sur le fond.

54. Le PRESIDENT constate qu'étant donné le vote qui vient d'intervenir, il n'est pas nécessaire de mettre aux voix le contenu d'une telle règle de vote sur le fond.

55. Il invite la Commission à se prononcer sur la question de savoir s'il faut insérer dans le code une règle de vote pour l'adoption du règlement intérieur.

Par 9 voix contre 3, avec 2 abstentions, la Commission décide d'inclure dans le code une règle de vote pour l'adoption du règlement intérieur.

56. M. EL-KHOURI estime que la seule règle que le code doive mentionner est celle de la majorité simple.

57. M. AGO fait remarquer qu'il n'a pas été fait de proposition pour une règle de majorité qualifiée en matière de vote sur la procédure; de toute façon, une telle règle serait très peu pratique car elle pourrait risquer d'avoir pour effet que la conférence ne puisse même aborder ses travaux. Par conséquent, la seule solution possible est d'énoncer la règle de la majorité simple aux fins d'adoption du règlement intérieur.

58. M. PADILLA NERVO souligne qu'aux termes de l'Article 18 de la Charte des Nations Unies, lorsque l'Assemblée générale doit se prononcer sur le point de savoir si une question est importante ou non, la décision est prise à la majorité simple. A son avis, cette disposition de la Charte ne laisse aucun choix à la Commission et elle peut de ce fait se dispenser de voter sur ce point particulier.

59. M. KHOMAN n'est pas convaincu que la clause visée ôte à la Commission toute initiative. Il voudrait savoir s'il y a dans la pratique de la Société des Nations ou de l'Organisation des Nations Unies des précédents d'adoption du règlement intérieur à la majorité des deux tiers.

60. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) n'a pas connaissance d'un cas récent d'application de la majorité des deux tiers en matière de procédure. Toutefois, les dispositions relatives à la procédure

contenues dans le Pacte de la Société des Nations ont été, implicitement, adoptées à l'unanimité, parce que le Pacte constituait la clef de voûte du système des Traités de paix de 1919 pour lesquels la règle de vote était fondée sur l'unanimité. Bien entendu, il s'agit là d'un cas exceptionnel.

61. M. TOUNKINE doute, lui aussi, que la seule solution qui s'offre à la Commission soit de recommander la règle de la majorité simple pour l'adoption du règlement intérieur d'une conférence; il existe une autre possibilité, qui est indiquée au paragraphe 2 de l'article 15 du projet original du rapporteur spécial (A/CN.4/101).

62. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, rappelle que, d'une manière générale, on avait estimé son texte original difficilement applicable et que la Commission était saisie d'une nouvelle proposition. Si la plupart des membres estiment que la règle de la majorité simple s'impose d'elle-même en matière d'adoption du règlement intérieur, il n'est pas besoin de voter sur la question.

63. M. ALFARO partage l'opinion des membres de la Commission qui pensent que la règle de la majorité simple est la seule qui soit applicable. Toutefois, ce point peut ne pas paraître aussi évident aux profanes; c'est pourquoi il suggère d'insérer dans le code une disposition expresse à cet égard.

64. Le PRESIDENT croit comprendre que de l'avis quasi unanime des membres de la Commission la règle de la majorité simple est la seule possible. A moins qu'une demande de scrutin ne soit formulée, le comité de rédaction sera prié d'élaborer une disposition dans ce sens.

65. M. TOUNKINE précise que, bien que ne partageant pas l'avis de la majorité, il s'abstiendra de demander un vote.

66. M. YOKOTA n'élèvera pas d'objection à la procédure indiquée par le Président, mais il rappelle avoir dit (voir 488ème séance, par. 67) que la règle de la majorité simple n'est pas encore établie en droit international et que d'établir une telle règle relèverait du développement progressif du droit international. Il espère que sa manière de voir sera dûment consignée dans le commentaire.

67. Le PRESIDENT déclare que le comité de rédaction sera prié de prendre en considération le point de vue de M. Yokota. Le commentaire devra également dégager les arguments présentés au cours du débat en faveur de la majorité des deux tiers et de la majorité simple, et résumer les renseignements donnés par le secrétaire.

La séance est levée à 12 h. 50.

491ème SEANCE

Lundi 11 mai 1959, à 15 h. 10.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Programme de travail

1. Le PRESIDENT annonce qu'il a reçu un télégramme de M. Erim remerciant la Commission de l'honneur qu'elle lui a fait de l'admettre parmi ses membres (voir 486ème séance, par. 77) et exprimant son regret de ne pouvoir, du fait d'un engagement antérieur, se rendre à Genève avant le début du mois de juin.

2. Le Président communique ensuite que M. Zourek, rapporteur spécial pour le point 2 (*Relations et immunités consulaires*), a été retenu par les devoirs qu'il a assumés à la Cour internationale de Justice. Il faut donc que la Commission envisage comment établir son plan de travail pour la session en cours, et sir Gerald Fitzmaurice invite les membres à présenter leurs observations à ce sujet.

3. Après un débat portant sur la procédure, M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare qu'à son avis la Commission ne saurait perdre de vue que ses travaux sur les relations et les immunités consulaires doivent être achevés au cours de la présente session. Si l'on pouvait escompter la venue de M. Zourek pour le 19 mai au plus tard, la Commission ferait sans aucun doute tout ce qui est en son pouvoir pour terminer sa tâche sur ce sujet. Il est très probable que M. Zourek donnerait suite à un message urgent que la Commission lui adresserait dans ce sens, mais dans le cas contraire, M. Liang pense que la Commission devrait entamer ses travaux sur la question le 18 mai.

4. Il appelle l'attention de la Commission sur le chapitre V du rapport de la Commission sur les travaux de sa dixième session [1] dans lequel elle s'est non seulement engagée à achever un projet provisoire sur les relations et immunités consulaires, mais a également fixé son plan de travail. Au paragraphe 64 du rapport, il est précisé que les membres doivent arriver à la session prêts à mettre par écrit leurs principaux amendements dans la semaine, ou au plus tard dans les dix jours suivant l'ouverture de la session. Il est évident que l'absence de M. Zourek a quelque peu modifié la situation.

5. Résumant un nouvel échange de vues, le PRESIDENT fait observer que la question des relations et immunités consulaires ne comporte pas de grandes difficultés théoriques et qu'elle est assez familière aux membres de la Commission, étant très proche de celle des relations et immunités diplomatiques. Il estime donc que la question peut être utilement discutée même en l'absence du rapporteur spécial. En conséquence, il croit utile d'envoyer à M. Zourek un télégramme indiquant que la Commission juge important d'ouvrir la discussion sur la question le 18 mai, si l'on veut que le premier projet à soumettre aux gouvernements soit terminé au cours de la session; qu'elle espère que M. Zourek sera en mesure de se rendre à Genève avant cette date, même s'il devait retourner à La Haye pour quelques jours; et que, en tout cas, la Commission lui serait reconnaissante de bien vouloir préciser quelles questions il désirerait voir examiner seulement à partir du moment où il pourra être présent.

6. Le Président propose qu'il soit autorisé à rédiger, à l'adresse de M. Zourek, un télégramme en ce sens.

Il en est ainsi décidé.

Désignation d'un comité de rédaction

7. Le PRESIDENT propose que le Comité de rédaction de la Commission soit composé de M. Hsu (président), M. Alfaro (vice-président), M. François, M. Ago, M. Tounkine et M. Yokota. Chacun des rapporteurs spéciaux en ferait également partie lorsque

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, p. 30.

son sujet viendrait à être examiné. En outre, bien que ne faisant pas partie du Comité, le Président de la Commission est disposé à revoir le texte anglais pour des questions de forme et de style. Il propose en outre que, dans le cas où un membre du Comité de rédaction ne serait pas en mesure d'assister à une séance donnée, il soit remplacé par un suppléant parlant la même langue ou originaire de la même région géographique.

Il en est ainsi décidé.

8. Le PRESIDENT annonce que le Comité de rédaction se réunira pour la première fois le jeudi 14 mai 1959.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15) [*suite*]*

9. Le PRESIDENT constate que, si la Commission a pris une décision à propos de l'alinéa ii du paragraphe 4 du texte remanié de l'article 15 (nouvel article 6), elle n'a élaboré aucune instruction définitive à l'intention du Comité de rédaction touchant les alinéas i et iii.

10. M. AGO rappelle la remarque qu'il a faite à propos de l'alinéa i (voir 488ème séance, par. 52). Il suggère que l'on invite le Comité de rédaction à diviser l'alinéa i en deux phrases, de manière à séparer le cas des traités bilatéraux de celui des traités négociés "entre un groupe limité d'Etats". Dans le premier cas, le texte devrait faire mention "du consentement mutuel" et, dans le second, de "l'unanimité".

Il en est ainsi décidé.

11. Le PRESIDENT rappelle, à propos de l'alinéa iii, que l'on a suggéré (490ème séance, par. 15) de prévoir le cas des organisations internationales prescrivant d'avance la règle de vote qu'une conférence multilatérale convoquée sous leurs auspices devrait appliquer pour l'adoption des textes de conventions. Il propose de demander au Comité de rédaction de rédiger une disposition qui s'inspire des indications données à ce sujet au cours de la séance précédente.

Il en est ainsi décidé.

12. En réponse à une question de M. Khoman, le PRESIDENT propose d'omettre la dernière phrase du paragraphe 4, à moins que la Commission ne décide de supprimer le paragraphe 1 de l'article 17 (voir 490ème séance, par. 4).

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 16

13. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 16 (*Quelques dispositions essentielles du texte*). Il fait observer que le contenu d'un traité ne peut obéir à des règles de droit précises, exception faite des règles relatives à la possibilité ou à la licéité de l'objet du traité; autrement dit, un traité ne peut prescrire l'exécution d'un acte qu'il est impossible de réaliser ou qui est contraire aux règles du droit international. Ces restrictions mises à part, les parties sont libres d'adopter tout texte de leur choix, et il en est ainsi même des clauses de forme relatives à la durée de validité, à l'extinction et autres conditions.

14. Le texte doit cependant contenir certains éléments qui sont essentiels pour la validité formelle. Il y a, de même, des éléments qui, s'ils ne sont pas essentiels pour la validité formelle, doivent être inclus pour éviter des difficultés ultérieures. Ainsi, le fait qu'un traité ne contient aucune disposition relative à la durée ne lui retire pas sa validité formelle. La Commission pourra juger utile de prévoir certaines règles subsidiaires applicables en pareil cas.

15. Selon le paragraphe 2, il est essentiel pour la validité formelle d'un traité que celui-ci indique les Etats au nom desquels le texte a été établi à l'origine. De toute évidence, un traité serait imparfait à défaut de cette indication. Les mots "à l'origine" s'appliquent aux traités multilatéraux, c'est-à-dire aux traités auxquels peuvent adhérer par la suite d'autres Etats que ceux qui y sont parties à l'origine. Pour indiquer les parties présentes à l'origine, on peut faire appel à une ou plusieurs des trois méthodes décrites dans la seconde phrase du paragraphe 2. S'il est assez rare, à l'heure actuelle, de trouver des traités où les parties ne sont indiquées que par la nationalité de leurs signataires, il existe de nombreux exemples historiques de cette pratique.

16. Le paragraphe 3 demeure nécessaire, bien qu'un nombre de plus en plus grand de territoires accèdent à l'indépendance. Il est possible que cette disposition n'ait pas une portée assez large et peut-être faudrait-il exiger l'indication, tant de l'Etat qui établit le traité, que du territoire dépendant, du protectorat ou de l'Etat semi-souverain au nom duquel il est établi.

17. Sir Gerald Fitzmaurice propose de rédiger comme suit la fin du paragraphe 4 après les mots "... de rigueur": "n'est pas une condition essentielle de la validité formelle du traité, mais elle est cependant souhaitable". A son avis, un traité n'est pas vicié par l'absence de toute mention de la date où il doit entrer en vigueur; cette date peut être fixée par un arrangement séparé entre les Etats parties, ou peut ressortir du texte du traité. Par exemple, si le traité porte qu'il est signé sous réserve de ratification, la date d'entrée en vigueur, à défaut d'indication contraire, sera celle de la dernière ratification. Si le texte est muet quant à la ratification et ne contient aucune autre disposition permettant de tirer une conclusion, on devra présumer que la date d'entrée en vigueur est celle de la signature.

18. Le paragraphe 5 énonce la règle subsidiaire à appliquer lorsque, notamment au sujet de l'entrée en vigueur, le traité ne renferme aucune disposition particulière. Ce paragraphe n'est peut-être pas absolument nécessaire puisque la question se présente de nouveau plus loin dans d'autres articles. Si le traité lui-même ne dit rien sur l'entrée en vigueur et que l'on ne puisse rien déduire de ses termes, il semble impossible d'admettre pour l'entrée en vigueur une autre date que celle de la signature, à partir de laquelle le traité liera de plein droit les Etats signataires. Toutefois, la conclusion contraire est possible. S'il est expressément déclaré qu'un traité est signé sous réserve de ratification, on peut fort bien en déduire qu'il n'entrera pas en vigueur à l'égard de l'une quelconque des parties avant que cette partie l'ait ratifié, et qu'il pourra ne pas entrer en vigueur à l'égard de l'ensemble des parties avant qu'elles l'aient toutes ratifié.

19. Le paragraphe 5 vise en outre la participation d'autres Etats. La règle, en droit international, est que les parties qui rédigent un traité sont seules compétentes pour décider quels autres Etats pourront y participer; les Etats qui ne sont pas signataires n'ont

* Reprise des débats de la 490ème séance.

pas un droit général à devenir parties à un traité donné. Il faut qu'ils soient autorisés à le devenir ou qu'ils appartiennent à une catégorie d'Etats qui y sont autorisés. Dans le texte des conventions multilatérales, en tout cas, il est presque toujours spécifié qu'elles sont ouvertes à l'adhésion d'une certaine catégorie d'Etats ou de tout Etat, à moins qu'elles ne soient muettes en la matière. Dans les nombreux cas où les traités multilatéraux ne prévoient pas l'adhésion, on est porté à conclure, par la force des choses, que les parties n'entendaient pas qu'un autre Etat participe à un accord où cette participation risque de rompre l'équilibre prévu. En fait, on présume que s'ils avaient voulu que d'autres Etats participent à l'accord, les Etats qui y étaient parties à l'origine auraient inséré dans le texte une clause d'adhésion, ce qu'ils peuvent, au reste, toujours faire au moyen d'un instrument séparé.

20. Pour ce qui est de la durée et de l'extinction, la règle subsidiaire ne sera forcément invoquée que très rarement, car le plus souvent les traités prévoient une durée précise ou indéterminée tout en stipulant presque toujours que les parties pourront le dénoncer moyennant préavis. Si le traité ne mentionne pas l'extinction et qu'on ne puisse raisonnablement rien déduire de son texte à cet égard, la seule conclusion possible est que les parties entendaient conclure le traité pour une durée indéfinie et y mettre fin de commun accord. La seule exception se présente pour les traités dont on peut inférer une conclusion contraire; par exemple, les traités de commerce que l'on ne peut pas considérer comme ayant une durée indéterminée. La plupart d'entre eux contiennent d'ailleurs une clause expresse relative à leur expiration, mais, même en l'absence d'une telle clause, il est permis d'admettre qu'ils peuvent être dénoncés moyennant un préavis raisonnable.

21. Le paragraphe 6 est en grande partie consacré à des questions de procédure plutôt qu'aux obligations et, s'il peut figurer dans un code, il ne saurait trouver place dans une convention. Il arrive qu'un groupe de pays conclue un traité en stipulant qu'il est signé sous réserve de ratification, mais sans indiquer comment la formalité doit être remplie ou ce qu'il faudra faire de l'instrument de ratification. Bien entendu, on ne saurait considérer que ces traités ne sont pas formellement valables, mais il serait de beaucoup préférable qu'ils spécifient les actes qui doivent être accomplis. D'ordinaire, le traité prévoit qu'il y aura un dépositaire et que celui-ci sera tenu de notifier aux parties qu'il a reçu les instruments de ratification et, finalement, que le traité est entré en vigueur. La dernière phrase du paragraphe 6 vise à fournir une règle subsidiaire.

22. M. VERDROSS est d'avis qu'il est impossible d'énumérer au paragraphe 1 toutes les indications qui ne sont pas une condition essentielle de la validité d'un traité; il ne voit pas la nécessité de procéder par négations, et l'on pourrait donc supprimer le paragraphe 1. Autant qu'il le sache, personne n'a jamais prétendu qu'un préambule soit une condition requise du point de vue juridique. En ce qui concerne le paragraphe 3, il est exact que la Charte des Nations Unies mentionne les territoires sous tutelle; toutefois, en fait, l'Autorité chargée de l'administration agit non pas au nom des territoires, mais au nom de leur population. M. Verdross suggère en outre que l'on remplace le mot "protectorat" par les mots "Etats protégés", car le mot "protectorat" ne définit pas un Etat mais la relation entre deux Etats.

23. M. SANDSTRÖM pense qu'il faudrait remanier l'article 16; il doute que les paragraphes 5 et 6 doivent figurer dans cette partie du code, car ils se rapportent à l'interprétation plutôt qu'à la validité. La Commission pourrait demander au Comité de rédaction d'étudier cette question. Le paragraphe 1 serait mieux à sa place à la fin de l'article; ce changement de plan répondrait peut-être à l'observation formulée par M. Verdross.

24. M. EL-KHOURI, parlant du paragraphe 3, déclare qu'il serait souhaitable de mentionner dans le traité lui-même le pouvoir en vertu duquel un Etat prétend être compétent pour conclure un traité au nom d'un protectorat, d'un Etat semi-souverain ou d'un territoire tel qu'un territoire sous mandat. Dans ce dernier cas, l'organisation internationale qui a conféré le mandat doit être précisée. S'il s'agit d'un protectorat, le traité doit spécifier si la représentation est arbitraire ou résulte d'un accord entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé. Pour qu'un traité conclu par l'Etat protecteur au nom de l'Etat protégé lie ce dernier, il faut que le pouvoir en vertu duquel l'Etat protecteur prétend agir soit assorti de preuves.

25. M. SCELLE estime que, si le paragraphe 1 est maintenu, il serait préférable de dire que l'existence d'un préambule ou d'une conclusion peut ou non avoir une importance juridique, mais c'est là une question qui se rattache à l'interprétation et elle sera traitée dans une autre partie du code. Le préambule peut souvent ne pas avoir de valeur juridique, tandis que la conclusion peut en avoir une très grande et précise, si elle résume l'objet de l'accord.

26. M. ALFARO est d'avis qu'il faudra étudier l'article 16 de façon très approfondie. Dans l'ensemble, l'article est bien conçu et constitue une bonne introduction pour le reste du code. Toutefois, M. Alfaro éprouve quelques doutes quant à la mention des préambules au paragraphe 1. Ceux-ci ne sont pas d'ordinaire une condition requise du point de vue juridique, mais la Charte des Nations Unies offre un précédent important que l'on ne doit pas négliger. Lorsque les textes primitifs des chapitres premier et 2 des Propositions de Dumbarton Oaks ont été discutés, certaines délégations ont suggéré d'énoncer le principe *pacta sunt servanda* dans le corps même de la Charte, mais les cinq membres permanents du Conseil de sécurité se sont prononcés contre cette idée, et il a été finalement décidé de faire figurer le principe dans le préambule. A la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, qui a eu lieu en 1945 à San-Francisco, le comité chargé d'élaborer le Chapitre premier de la Charte a approuvé un texte, adopté ensuite en séance plénière [2], selon lequel le préambule aurait la même valeur juridique que les articles eux-mêmes.

27. M. AGO annonce qu'il aura plusieurs observations à présenter lorsque l'article sera étudié en détail. En principe, il pense qu'il serait peut-être préférable que l'article commence par énoncer celles des conditions qui sont véritablement des conditions de validité d'un traité et mentionne ensuite les éléments qui, s'ils sont fréquemment insérés dans un traité, n'en constituent cependant pas des conditions de validité.

28. M. AMADO considère que la teneur de l'article 16 n'est pas tout à fait en harmonie avec son titre "Quelques dispositions essentielles du texte"; en effet, des dispositions qui de l'avis général ne sont pas essentielles

[2] Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, neuvième séance plénière, 25 juin, vol. 1, p. 635.

figurent dans certains des paragraphes, notamment le paragraphe 5. D'une manière générale, l'article semble venir un peu tôt. Les dispositions concernant l'entrée en vigueur sont énoncées de façon détaillée à l'article 41 et peuvent donc sembler inutiles à l'article 16. Il vaudrait probablement mieux traiter les diverses questions dans les parties appropriées du code et non pas dans un article préliminaire.

La séance est levée à 18 heures.

492ème SEANCE

Mardi 12 mai 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 16 (*suite*)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre le débat sur l'article 16 (*Quelques dispositions essentielles du texte*).

2. M. PAL déclare ne pas partager l'avis de M. Verdross qui ne voit pas la nécessité de procéder par négations (voir 491ème séance, par. 22), comme on le fait au paragraphe 1 de l'article 16. D'après la teneur générale des observations formulées par plusieurs membres de la Commission, il semble exister un certain malentendu quant au sens du paragraphe en question. Ce paragraphe n'a pas pour objet de déterminer l'intérêt que présente l'existence d'un préambule et il ne minimise en aucune façon la valeur des préambules qui existent. Il indique seulement que la présence d'un préambule n'est pas une "condition requise du point de vue juridique" en ce sens que son absence ne constituerait pas un vice de forme irrémédiable. Il se peut que la confusion soit due à la différence entre la formule française "une condition requise du point de vue juridique" et l'expression anglaise *juridical requirement*. M. Pal éprouve cependant certains doutes quant à l'ensemble de l'article; il n'est pas certain, notamment, que le terme "essentiel" soit toujours employé dans le même sens d'un bout à l'autre de l'article. Dans certains cas, il semble signifier une condition pouvant affecter la validité, mais, dans d'autres cas, il ne paraît pas avoir cette signification. La condition requise au paragraphe 2, par exemple, affecterait les fondements mêmes de la validité d'un traité, tandis que le fait qu'une clause de ratification serait requise, comme il en est question au paragraphe 6, ne signifierait pas que l'absence d'une telle clause affecterait la validité d'un traité. Il faudrait peut-être modifier le mot "essentiel" et ajouter une disposition relative à l'exécution ou à l'inexécution dont il est question dans le quatrième rapport du rapporteur spécial (A/CN.4/120).

3. M. KHOMAN fait observer que si l'article 16 a une portée assez générale, à en interpréter restrictivement le titre — "Quelques dispositions essentielles du texte" — on s'aperçoit que seuls les paragraphes 2 et 3 ont trait à des questions essentielles, alors que le reste du texte se rapporte à des clauses facultatives. M. Khoman a quelque hésitation au sujet du paragraphe 1, car il y est dit que le préambule n'est pas une condition requise du point de vue juridique, tandis que la mention, au paragraphe 2, d'un "exposé préliminaire" laisse entendre qu'il pourrait le devenir puisqu'il peut indiquer les Etats au nom desquels un traité a été rédigé à l'origine. On pourrait modifier le titre de l'article de manière à tenir compte des conditions essentielles énoncées aux paragraphes 2 et 3 et adopter, par exemple, le libellé "Clauses essentielles et non essentielles du texte". A défaut, l'on pourrait placer les paragraphes 4, 5 et 6 dans un article séparé sous le titre "Clauses facultatives", les paragraphes 1, 2 et 3 étant réunis sous le titre "Clauses obligatoires". M. Khoman n'est pas opposé au paragraphe 1; en fait, peut-être est-ce tout aussi bien de commencer par une négation.

4. M. HSU constate que la plupart des critiques portent sur la forme plutôt que sur le fond de l'article; cela est dû en partie au fait qu'il rappelle plutôt par sa nature un paragraphe de manuel ou d'avis consultatif qu'un article de code; la façon traditionnelle d'énoncer les dispositions d'un code est, semble-t-il, de stipuler ce qui est nécessaire plutôt que ce qui ne l'est pas. On peut aisément accepter cet article pour le fond et éliminer les difficultés en en modifiant la rédaction.

5. M. YOKOTA accepte le principe sur lequel repose l'article 16. Les paragraphes 1 et 2 indiquent ce qui est essentiel et les paragraphes 4 et 6 ce qui est souhaitable. On pourrait donc conserver ces quatre paragraphes dans cet ordre, bien que la division en deux articles proposée par M. Khoman soit peut-être préférable. Quant au paragraphe 5, il n'a trait ni à ce qui est essentiel ni à ce qui est souhaitable. Le passage relatif à l'entrée en vigueur dès la signature ne se rapporte ni à l'un ni à l'autre, mais plutôt aux effets juridiques de la signature, ce qui est énoncé plus clairement dans le paragraphe 2 de l'article 29. Le passage relatif au maintien en vigueur n'est pas non plus à sa place, car il porte en fait sur la validité temporelle des traités. Les notions énoncées à l'article 5 devraient donc en être détachées et replacées ailleurs dans le code, dans des contextes plus appropriés. Le paragraphe 1 n'est pas sans importance en tant que disposition introductive et il est sans doute inoffensif, mais il a l'allure d'une phrase de manuel et serait donc mieux à sa place, peut-être, dans le commentaire que dans le texte même du code.

6. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense qu'il serait plus juste de considérer l'article 16 comme un commentaire de l'article 15 que comme un article distinct. Le mot "essentiel" est d'un usage difficile, car il désigne trois notions qui apparaissent toutes dans les divers paragraphes de l'article. On peut l'interpréter comme signifiant "essentiel pour la validité d'un traité" ou "essentiel pour l'exécution des obligations prévues", ou encore "essentiel pour que le traité puisse être appliqué avec toute l'efficacité possible." Pour ce qui est de la première notion, celle de la validité formelle, on ne peut concevoir qu'une seule disposition qui soit essentielle, à savoir l'énoncé des droits et obligations des parties. On peut se demander si l'indication de l'identité des parties intéressées est essentielle et par conséquent si la notion ne s'étend pas aussi au préambule. Lors de la discussion du mot "texte", M. Liang a exprimé l'opinion (487ème séance, par. 54) que les signatures ne font pas partie des textes; l'énoncé des noms des parties et celui de leurs droits et obligations constituent dès lors un minimum essentiel pour la validité du traité. Toutes les autres dispositions de l'article 16 se rapportent aux deux autres interprétations du mot "essentiel" et elles pourraient fort bien être insérées là où sont traitées les questions auxquelles elles se rapportent. En réunissant tous les prin-

cipes généraux dans l'article 16, on risquerait de surcharger le texte.

7. M. TOUNKINE estime, comme M. Verdross, que le paragraphe 1 est inutile, car il serait tout à fait impossible d'énumérer dans le code tous les éléments dont la mention n'est pas essentielle dans le texte d'un traité. Cette énumération aurait peut-être quelque valeur dans le commentaire, à l'usage des personnes qui s'intéressent à la matière, mais tous ceux qui concluent, en fait, des traités savent quels éléments juridiques doivent ou non y figurer.

8. Le paragraphe 2 est le seul à porter sur les éléments essentiels d'un texte, alors que tous les autres ont trait à des clauses facultatives. Conformément audit paragraphe, il est essentiel d'indiquer les Etats au nom desquels le traité a été rédigé à l'origine. Or certains textes adoptés par des organisations internationales, et notamment les conventions internationales du travail ne sont pas signés du tout; ces conventions sont approuvées par la Conférence internationale du Travail, et les instruments de ratification sont déposés au Bureau international du Travail. Leur texte ne porte donc aucune signature permettant de déterminer l'identité des Etats qui y sont parties. On peut, par conséquent, mettre en doute que l'indication des parties soit véritablement essentielle dans le texte d'un traité.

9. Le paragraphe 3 n'est guère à sa place dans l'article 16 et ne peut être entièrement accepté dans son principe, car on pourrait l'interpréter comme légalisant la dépendance coloniale, ce qui, de l'avis de M. Tounkine est incompatible avec l'esprit de la Charte des Nations Unies.

10. M. Tounkine considère, comme M. Sandström (491ème séance, par. 23), que les paragraphes 5 et 6 sont sans rapport avec le contexte où ils se trouvent; ils seraient mieux à leur place dans les articles relatifs à l'entrée en vigueur, à la ratification, à l'adhésion, ou autres conditions. Au surplus, il est douteux que les dispositions du paragraphe 6 reflètent exactement la pratique courante. La pratique n'est certainement pas de préciser dans un traité quelle est l'autorité qui ratifie; il est stipulé, d'ordinaire, que la ratification sera effectuée conformément aux procédures constitutionnelles. Le paragraphe 6 est donc inutile et probablement inacceptable; certaines de ses dispositions, si elles sont modifiées comme il convient, pourront être insérées dans le commentaire.

11. M. SCELLE fait observer que les textes français et anglais du paragraphe 4 ne se correspondent pas et que le texte français comporte une contradiction, en ce qu'il affirme que des questions décrites comme étant "de rigueur" ne sont pas essentielles; mais il ne s'agit que d'une question de rédaction.

12. Le paragraphe 5 est quelque peu confus, en particulier lorsqu'on le lit à la lumière du paragraphe 1 de l'article 17. Il semble affirmer qu'un traité peut entrer en vigueur dès sa signature. Cette notion ne saurait être admise, car la plupart des traités, au sens strict du mot, n'entrent en vigueur que lorsqu'ils sont ratifiés, bien que certains accords, qui ne sont pas formellement des traités, puissent entrer en vigueur à la signature. Comme l'implique l'article 17, la signature n'est que la preuve de la volonté d'accord, et elle n'engage que les plénipotentiaires et non pas les organes constitutionnels. Le paragraphe 5 devra pour le moins être modifié.

13. M. AMADO rappelle que, selon la pratique existante, lorsqu'un traité doit entrer en vigueur dès sa signature, une déclaration expresse à cet effet est nécessaire. A défaut d'une telle déclaration, le traité n'entre en vigueur qu'après sa ratification. Cela étant, la procédure décrite au paragraphe 5 est exactement à l'opposé de la pratique usuelle. L'entrée en vigueur et la ratification sont corrélatives. L'entrée en vigueur dès la signature est exceptionnelle, sauf en droit anglo-saxon. La règle est l'entrée en vigueur après ratification.

14. M. BARTOS déclare que si l'on adopte le paragraphe 3 dans sa rédaction actuelle, il pourrait entraver l'accession à l'indépendance de territoires ou pays de la catégorie mentionnée dans ce paragraphe. Ce texte paraît impliquer que les traités conclus au nom de ces territoires par la Puissance administrante continueront à lier ces territoires après leur accession à l'indépendance. M. Bartoš reconnaît que, si la Puissance administrante indique qu'elle conclut un traité au nom d'un territoire donné, ce territoire est lié aussi longtemps que les relations de pouvoir demeurent inchangées. L'Assemblée générale a longuement discuté le point de savoir si les traités internationaux consacrant des concessions, et les obligations internationales qui imposent une charge à des territoires coloniaux, doivent continuer à lier ces territoires lorsqu'ils ont obtenu leur indépendance. En Amérique latine, en tout cas, la thèse que ces traités cessent alors d'être valables a prévalu depuis longtemps. Mais il faut reconnaître que c'est là une question distincte, dont le rapporteur spécial n'a pas traité, et il n'avait pas à le faire; mais, tel qu'il se présente, le paragraphe 3 donne la possibilité de tirer des conclusions qui seraient en contradiction avec l'opinion exprimée par la majorité de l'Assemblée. Il faudrait au moins modifier ce paragraphe pour indiquer que ces traités peuvent être valables, comme les obligations internationales, seulement pour les Etats qui les avaient conclus.

15. Quant au paragraphe 5, la pratique en Europe continentale et en Amérique latine veut qu'un traité, à moins de disposition contraire expresse, entre en vigueur lors de sa ratification. Or le paragraphe 5 dit exactement le contraire. Au surplus, dans de nombreux Etats européens, une lutte interne se livre parfois entre le législateur et les organes de l'exécutif, qui sont impatients de mettre les traités en vigueur aussi rapidement que possible. Ainsi, l'opinion publique de ces Etats pourrait hésiter à admettre l'idée qu'un traité entre en vigueur dès sa signature. Sur ce point, M. Bartoš est d'accord avec M. Scelle.

16. Pour ce qui est du paragraphe 6, il partage entièrement l'avis de M. Tounkine. Il n'appartient pas au plénipotentiaire qui participe à la préparation d'un traité d'indiquer l'organe compétent qui est, en fait, désigné par la constitution. Il faudra modifier ce paragraphe.

17. Selon M. FRANÇOIS, il est vrai qu'un traité, au sens strict, ne peut pas être considéré comme entrant en vigueur dès sa signature. Cependant, la seule différence entre une obligation qui n'est pas un traité et un traité au sens strict du mot réside souvent dans la clause de ratification. Quand l'instrument ne contient pas de clause de ratification, il est impossible de dire s'il s'agit d'un traité ou de quelque autre obligation. La formule du paragraphe 5 est exacte jusqu'à ce point: par exemple, la Déclaration de Barcelone de 1921 portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime [1] a été considérée par certains

[1] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. VII, 1921-1922, No 174.

Etats comme un traité et ils l'ont ratifiée comme tel, alors que d'autres l'ont tenue pour un accord n'exigeant pas de ratification. En conséquence, il est exact de dire qu'en l'absence de toute indication contraire dans un accord ou un traité, le texte pourrait être considéré comme étant en vigueur dès sa signature, puisqu'il n'est pas possible de dire si un instrument dépourvu de clause de ratification est ou non un traité.

18. Il serait préférable de ne pas mentionner, dans le paragraphe 5, le maintien en vigueur d'un traité jusqu'à son extinction par l'accord commun de toutes les parties. M. François est catégoriquement opposé à l'idée de traités d'une durée indéterminée qui ne pourraient prendre fin que d'un commun accord. De tels accords ne sont généralement plus admis en droit interne; il est habituellement admis que, si les circonstances dans lesquelles un contrat a été conclu ont subi des changements importants, les parties ont le droit de se libérer de leur obligation. La grande différence entre le droit interne et le droit international est, bien entendu, que dans le droit interne des contrats, aucune déclaration unilatérale ne peut être faite. Un particulier qui désire être délié de ses obligations contractuelles doit s'adresser à un tribunal — lorsqu'il n'a pas été mis fin au contrat par le consentement des parties — alors qu'en droit international un recours de ce genre à une autorité juridictionnelle n'est pas toujours possible. Cependant, il ne faudrait pas dire qu'en l'absence d'une clause de dénonciation un traité demeure en vigueur jusqu'à ce que toutes les parties aient admis qu'il est caduc. Le principe *pacta sunt servanda* comporte sans aucun doute certains risques, mais la pratique et l'évolution du droit des gens ne s'en tiennent plus strictement à la thèse que l'extinction d'un traité doit toujours intervenir par l'effet du consentement.

19. M. PADILLA NERVO est d'accord avec les orateurs qui ont souligné que la structure générale de l'article 16 ne convient guère au sujet. Les éléments essentiels visés dans l'article ont trait à la seule validité formelle; le titre de l'article est donc incomplet. Il serait plus judicieux de n'y mentionner que les éléments dont la présence dans le texte est indispensable pour qu'il possède la validité formelle. Il est inutile de faire allusion aux éléments qui ne font que contribuer à la validité formelle, ainsi qu'il est fait dans le paragraphe 4. M. Padilla Nervo partage également l'opinion exprimée par M. Scelle et M. Amado à propos du paragraphe 5. En outre, il souligne qu'il serait plus approprié d'étudier certaines des dispositions de l'article 16 à propos de l'interprétation des traités.

20. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, résume le débat sur l'article 16.

21. Il semble qu'un malentendu se soit produit au sujet du paragraphe 6. Dans son esprit, ce paragraphe ne se rapporte pas aux procédures constitutionnelles de ratification, mais seulement à la manière dont les instruments de ratification sont déposés. Il va sans dire qu'aucun traité ne peut spécifier l'autorité compétente pour donner la ratification. On pourrait obvier à cette erreur d'interprétation en remaniant le texte, mais il importe qu'un traité indique le mode de dépôt des ratifications.

22. Il semble que, de façon générale, les membres de la Commission jugent le paragraphe 5 superflu vu qu'il aborde des questions qui sont traitées dans des articles ultérieurs du code. Toutefois, si le paragraphe est maintenu, il pourrait simplement renvoyer aux parties du code qui règlent les conditions dans lesquelles les traités entrent et demeurent en vigueur. M. François a fait allusion au cas des traités ne contenant pas de clause concernant la durée ou l'extinction; à cet égard, le rapporteur spécial rappelle que son quatrième rapport (A/CN.4/120) traite de façon approfondie la question de la clause *rebus sic stantibus*. Peut-être le passage correspondant du paragraphe 5 est-il trop concis et vaudrait-il mieux soit supprimer ce passage ("ou résultant nécessairement . . .") soit renvoyer à d'autres dispositions plus complètes du code.

23. Pour ce qui est de l'entrée en vigueur dès la signature, sir Gerald Fitzmaurice partage l'opinion de M. François et il pense que M. Scelle et M. Amado n'ont pas suffisamment tenu compte de l'importance des restrictions dont est assorti le paragraphe 5. Ce texte énonce une règle subsidiaire qui n'est applicable que si rien ne permet de déduire une conséquence contraire. L'une des difficultés les plus grandes auxquelles se heurte la Commission dans l'étude du droit des traités est la rédaction de clauses s'appliquant aux très nombreuses catégories de traités et d'accords internationaux en vigueur. La disposition doit viser non seulement les traités formels qui sont signés sous réserve de ratification, mais encore les instruments tels que les échanges de notes qui entrent en vigueur dès la signature ou au moment de l'échange. En conséquence, la ratification n'étant pas une condition à laquelle sont sujets tous les accords internationaux, on ne peut la mentionner dans une règle subsidiaire.

24. Certains membres de la Commission ont critiqué le titre de l'article, le jugeant trop restreint pour couvrir les points traités, alors que d'autres ont reproché à l'article d'aller au-delà de ce qu'indique son titre. On pourrait modifier le titre de manière qu'il englobe tous les points cités; l'article s'inspire de l'idée qu'il est essentiel qu'un texte contienne certaines indications, et très souhaitable qu'il en contienne d'autres visant à rendre possible la bonne exécution du traité. Si les membres de la Commission se trouvent effectivement d'accord sur ce point, il sera facile de changer le titre.

25. Certains membres qui ont critiqué les paragraphes 1 et 3 n'ont apparemment pas vu que leurs dispositions ne préjugent aucunement l'interprétation d'une clause particulière. Le paragraphe 1 n'entend pas indiquer comment un préambule doit être interprété; il a pour objet de répondre à la question de savoir s'il est essentiel qu'un traité contienne un préambule ou d'autres clauses spéciales. Son but est de montrer qu'à quelques exceptions près, aucune clause particulière n'est une condition absolument essentielle de la validité d'un traité, et cela précisément parce que les parties sont libres de rédiger le traité comme elles l'entendent.

26. De même, le paragraphe 3 ne prétend pas fixer une forme particulière pour les traités qui engagent les territoires ou les Etats dépendants; la question de la subsistance des obligations nées du traité après que ces territoires sont devenus indépendants est régie par les dispositions du droit international relatives à la succession des Etats. Néanmoins, il est souhaitable d'établir qui, sur le plan international, répond de l'exécution d'un traité conclu au nom d'un territoire dépendant. Il n'est pas question que la Commission fasse figurer dans le code une disposition approuvant ou désapprouvant la conclusion de traités au nom de territoires dépendants, de protectorats ou d'Etats semi-souverains; il n'en est pas moins vrai qu'il existe encore de ces territoires et Etats, et que des traités ont été et continueront à être conclus en leurs noms. Peut-être

pourrait-on mentionner dans le commentaire que la Commission approuve ou désapprouve ce mode de conclusion des traités. Toutefois, contrairement à ce que M. Tounkine a affirmé, le paragraphe 3 n'est pas incompatible avec la Charte puisque cette dernière contient deux chapitres consacrés aux territoires dépendants. Pour ce qui est de la remarque de M. El-Khouri selon laquelle il pourrait être nécessaire de mentionner les pouvoirs de l'autorité de l'Etat qui négocie un traité au nom d'un territoire ou Etat dépendant, sir Gerald Fitzmaurice fait observer qu'actuellement le droit international ne contient aucune prescription à cet égard et que d'ordinaire, ces détails ne figurent pas dans les traités. Bien entendu, il est toujours possible de contester la validité d'un traité en prétendant que les négociateurs n'avaient pas reçu l'habilitation requise, mais ce point ne ressortit pas à la question de la validité formelle et dépend d'autres règles de droit. Sir Gerald Fitzmaurice prie les membres de la Commission de se reporter à la partie de son troisième rapport (E/CN.4/115) qui traite de la capacité de conclure des traités (article 8).

27. Il partage l'opinion des membres de la Commission qui estiment que l'article doit établir une distinction plus nette entre ce qui est essentiel et ce qui est souhaitable. Le secrétaire a fait observer (voir plus haut par. 6) à juste titre que l'une des conditions essentielles était que les Etats contractants aient certains droits et obligations, puisque sans cela aucun traité ne peut exister. Sir Gerald Fitzmaurice n'a pas fait figurer ces détails dans l'article parce qu'ils semblent s'entendre d'eux-mêmes comme il en est de l'indication du nom des parties. Si la Commission le désire, il insérera dans le projet ces détails qui vont de soi. M. Tounkine a, en outre, signalé certains traités exceptionnels, tels que les conventions internationales du travail qui ne contiennent aucune indication du nom des parties; on pourrait les citer en disant que ce sont des cas exceptionnels où la pratique suivie pour l'établissement de l'identité des parties est fondée sur des éléments extérieurs au traité.

28. M. AGO expose que l'article 16 devrait comprendre surtout des dispositions spécifiant les conditions qui sont jugées nécessaires à la validité formelle d'un traité. Le rapporteur spécial ayant établi, à l'article 10, une distinction entre "validité formelle", "validité substantielle" et "validité temporelle", le lecteur doit être prévenu par le titre même de l'article 16 que celui-ci traite des conditions de validité formelle.

29. Le droit international est le moins formel des systèmes juridiques; c'est pourquoi il est assez difficile de formuler ces conditions. M. Ago pense qu'en substance, ces conditions sont au nombre de trois. La première est qu'il doit apparaître clairement quelles sont les parties au traité. La seconde est que l'objet du traité, c'est-à-dire la matière sur laquelle s'est formé le consentement des parties, ressorte du contexte du traité. M. Ago préfère parler de l'"objet", du traité plutôt que des droits et obligations qu'il crée, car certains traités — il l'a déjà fait observer — ne créent, en réalité, ni droits ni obligations (voir 487ème séance, par. 4). Enfin, la troisième condition est que les personnes qui ont négocié le traité aient eu l'autorité de le faire. Sinon, il est à craindre qu'il ne soit plus tard considéré comme non valable pour avoir été négocié par des personnes qui n'étaient pas dûment autorisées.

30. Ce sont là, de l'avis de M. Ago, les seules conditions de la validité formelle d'un traité conclu dans des circonstances normales, c'est-à-dire d'un traité qui est négocié et conclu par les parties dans l'intention de produire des effets entre elles-mêmes. Au paragraphe 3, le rapporteur spécial vise certains cas exceptionnels, et M. Ago reconnaît qu'alors il est indispensable de mentionner les faits qui, d'un certain point de vue, constituent une anomalie. Toutefois, ce paragraphe 3 n'est pas assez général. En dehors des cas cités, il en est d'autres où des traités sont conclus par un Etat au nom d'un autre en vertu d'un rapport de représentation n'impliquant aucunement dépendance. Ainsi, la Belgique peut agir au nom du Luxembourg en vertu de l'Union monétaire belgo-luxembourgeoise et, bien entendu, il est très fréquent qu'un Etat indépendant doive être représenté par un autre Etat en raison de l'existence d'un état de guerre ou de la rupture des relations diplomatiques.

31. C'est là tout ce qui est nécessaire à l'article 16 en ce qui concerne les conditions de validité formelle. Cependant, M. Ago ne verrait pas d'objection à ce que l'on ajoute un paragraphe signalant que d'ordinaire les traités comprennent un préambule, des clauses relatives à la date d'entrée en vigueur, à la durée, au mode de participation des parties et autres conditions, mais il conviendra de bien préciser que ces éléments ne sont pas des conditions de la validité formelle dont la non-réalisation empêcherait le traité d'être valable du point de vue formel. Puisque ces éléments ne peuvent aucunement influer sur la validité formelle, il pense, comme le rapporteur spécial (voir 491ème séance, par. 17), que c'est une erreur de dire au paragraphe 4 qu'ils "contribuent" à cette validité.

32. Pour ce qui est des autres questions mentionnées à l'article 16, il lui semble qu'elles ne se rapportent pas rigoureusement aux conditions de la validité formelle et qu'elles devraient être traitées dans les articles du code auxquels elles se rattachent.

33. M. BARTOS ne saurait admettre qu'il s'agisse simplement, à l'article 16, des conditions intéressant la validité formelle plutôt que la validité substantielle d'un traité. Il est certes essentiel d'indiquer quelles sont les parties au traité; mais la déclaration selon laquelle une partie est liée par le traité ressortit au fond. Même les dispositions dites non essentielles du paragraphe 4, telles que les mentions de la durée et de la date d'entrée en vigueur, concernent les délais et, par conséquent, se rattachent au fond plutôt qu'à la forme. Pour ce qui est de l'identification des parties, si les Etats intéressés ne sont pas directement indiqués, il est essentiel, du point de vue juridique, de nommer les plénipotentaires des Etats qui ont conclu le traité. Si un intermédiaire a négocié le traité, comme c'est le cas pour les traités conclus par des Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques, la clause du traité qui nomme l'intermédiaire est substantielle et non pas formelle. M. Ago a posé la question d'une manière quelque peu différente et a distingué entre la validité formelle et la validité substantielle; toutefois, l'insertion même des clauses non essentielles fait porter sur elles le consentement des parties et montre qu'elles sont nécessaires pour que certains effets se produisent. Ces clauses additionnelles ou subsidiaires sont donc des dispositions d'ordre juridique proprement dites. La distinction entre la validité formelle et les conditions requises du point de vue juridique doit se fonder sur la nature, contractuelle ou formelle, de la disposition.

34. M. Bartoš demande instamment à la Commission de méditer la thèse selon laquelle les éléments essentiels

et les éléments additionnels d'un traité ont une valeur juridique.

35. M. PAL indique que, le Président ayant invité les membres de la Commission à discuter l'ensemble de l'article 16, il n'a pas voulu examiner le pour et le contre de chacun des paragraphes. Toutefois, en dépit des restrictions que comportait cette invitation, les participants, tous si érudits, se sont efforcés, en l'analysant de façon pénétrante, d'améliorer et de perfectionner le texte des divers paragraphes. L'intéressant et utile débat qui s'est ainsi engagé l'amène à présenter quelques observations au sujet du paragraphe 3. Il conviendrait de préciser dans ce texte si la partie qui conclut le traité est l'Etat protecteur ou l'Etat au nom duquel le traité est signé.

36. L'article 2 dispose que le code ne vise que les traités conclus entre parties ayant le pouvoir de conclure des traités. Il est évident que les Etats dépendants ou semi-souverains mentionnés au paragraphe 3 de l'article 16 n'ont pas ce pouvoir. En droit interne, un problème analogue est résolu de différentes manières. Si une personne est incapable ou n'est pas pleinement capable, une autre personne, un tuteur, par exemple, peut l'assister, et de la sorte un incapable peut devenir partie à un contrat. Il est également possible que l'incapable lui-même ne soit pas partie au contrat, mais qu'une autre personne ayant la capacité d'agir le conclue au profit de l'incapable.

37. Si, au paragraphe 3, on entend que l'Etat concluant le traité est partie au traité, alors le protectorat ou l'Etat semi-souverain ne figure dans celui-ci que comme bénéficiaire. S'il en est bien ainsi, il faudrait le préciser soit dans le commentaire soit dans l'article lui-même, car on pourrait soutenir, en se fondant sur le texte tel qu'il est actuellement rédigé, que l'Etat dépendant ou semi-souverain devient partie au traité et que, par conséquent, ce dernier le lie. Ce n'est peut-être pas ce que la Commission envisage dans ce paragraphe.

38. M. VERDROSS pense comme M. Ago qu'il convient de distinguer nettement entre les conditions essentielles et les éléments souhaitables.

39. En ce qui concerne le paragraphe 2, il fait observer que ce n'est pas seulement dans les traités approuvés par la Conférence internationale du Travail que les noms des parties ne sont pas mentionnés, mais aussi dans un certain nombre de traités approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies, comme la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946. On pourrait tenir compte de cette situation en employant une formule qui crée une exception pour les textes adoptés sous les auspices d'une organisation internationale.

40. Quant au paragraphe 3, il faudrait, de l'avis de M. Verdross, maintenir une disposition de ce genre. Tout en pensant, comme M. Tounkine et M. Bartoš, que le protectorat est un régime désuet qui disparaîtra progressivement, il se joint au rapporteur spécial pour rappeler que deux chapitres de la Charte traitent des territoires non autonomes et il ajoute qu'une Autorité chargée de l'administration peut certes conclure des traités au nom du Territoire dont elle assume la tutelle.

41. M. Verdross approuve ce que M. Ago a dit (voir plus haut par. 30) au sujet des traités qu'un Etat conclut au nom d'un autre Etat indépendant qu'il peut représenter dans les relations internationales. Par exemple, la Principauté de Liechtenstein ne fait pas partie de la Suisse et n'en dépend pas, mais une union douanière existe entre elles et la Suisse peut conclure certains traités au nom de la Principauté. Il propose qu'après les mots "au nom" au paragraphe 3 l'on dise "d'un autre Etat, d'une population dépendante, de la population d'un territoire sous tutelle", par exemple.

42. Toutefois, son objection la plus sérieuse vise la rédaction de la première partie du paragraphe 5. A son avis, un traité ne peut entrer en vigueur dès sa signature à moins que les plénipotentiaires ne soient autorisés à signer à cet effet. Ils peuvent y être autorisés par des pleins pouvoirs spéciaux les habilitant non seulement à signer, mais à conclure le traité, ou par une disposition constitutionnelle. Par exemple, la Constitution autrichienne prévoit que les ministres ont le droit de conclure certains traités, c'est-à-dire de signer des traités qui entrent en vigueur dès leur signature. Il ne saurait admettre que, en l'absence soit de pleins pouvoirs spéciaux, soit d'une disposition constitutionnelle, un traité qui est muet quant à la date de son entrée en vigueur puisse être considéré *ipso facto* comme entrant en vigueur à la date de sa signature.

43. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, accepte le schéma de l'article 16 suggéré par M. Ago (voir plus haut par. 29) : premièrement, l'objet du traité doit être indiqué; deuxièmement, les parties au traité doivent être mentionnées, sauf s'il y a d'autres moyens de les déterminer; troisièmement, il doit être indiqué d'une manière ou d'une autre que ceux qui signent le traité sont autorisés à le faire. Le troisième point s'applique sans aucun doute à une signature définitive, mais sir Gerald Fitzmaurice n'est pas sûr qu'on puisse l'étendre à l'acte de parapher un traité ou à la signature *ad referendum*. A son avis, ces actes n'engagent pas par eux-mêmes le gouvernement.

44. Un certain nombre de membres de la Commission ont parlé du paragraphe 3. Tout le monde admet, semble-t-il, qu'un Etat peut, en vertu d'un accord, conclure un traité au nom d'un autre Etat indépendant (par exemple, la Suisse au nom du Liechtenstein ou la France au nom de Monaco et, en temps de guerre, l'Etat chargé de la protection de ses intérêts au nom d'un belligérant). Sans doute, suffira-t-il aux fins de l'article 16 d'employer une formule générale qui englobera tous les cas où un Etat agit au nom d'un territoire dépendant, d'un protectorat, d'un Etat semi-souverain ou d'un autre Etat indépendant, mais il ne faut pas oublier que les effets juridiques ne seront pas les mêmes dans ces différents cas. Il est évident qu'un Etat est tenu de veiller à l'exécution d'un traité qu'il a conclu au nom d'un territoire dépendant ou d'un protectorat, alors que cela n'est pas nécessairement vrai dans le cas d'un Etat semi-souverain et que cela n'est certainement pas vrai quand un Etat agit comme mandataire d'un autre Etat indépendant. Dans ce dernier cas, sir Gerald Fitzmaurice ne pense pas que l'Etat qui a conclu le traité puisse être tenu pour responsable si l'Etat au nom duquel il a agi n'exécute pas les obligations stipulées au traité.

45. En conséquence, il suggère que le Comité de rédaction prépare un article conçu de la manière suivante : un premier paragraphe reproduirait la substance du paragraphe 2 sous la forme indiquée par M. Ago et traiterait également de tous les cas de traités signés au nom d'un autre Etat ou d'un territoire dépendant; un second paragraphe, correspondant au paragraphe 1 du texte actuel, stipulerait que, sauf les conditions énoncées au premier paragraphe, il n'y a pas de disposition qui soit essentielle pour la validité formelle d'un traité;

enfin un troisième paragraphe traiterait des autres éléments qu'il est souhaitable d'inclure dans le texte d'un traité (paragraphe 4 actuel).

46. L'actuel paragraphe 5 devrait être remanié et être, soit replacé dans le commentaire, soit inséré dans l'article; il y serait dit que si les indications dont la présence est déclarée souhaitable dans le texte aux termes du paragraphe 3 du nouvel article ne figurent pas dans le traité, la situation qui en résultera devra être considérée à la lumière des autres dispositions du projet de code auquel le lecteur pourrait être renvoyé. Le sujet du paragraphe 6 pourrait être traité dans le commentaire.

47. M. SANDSTRÖM approuve les vues de M. Ago, ainsi que les suggestions du rapporteur spécial. Il aimerait toutefois un éclaircissement sur un point. On a laissé entendre au cours de la discussion qu'il ne suffisait pas que celui qui signe un traité ait le pouvoir de le faire, mais que ce pouvoir devait être mentionné dans le texte du traité. A son avis, une telle indication n'est pas essentielle.

48. M. YOKOTA appuie les suggestions du rapporteur spécial touchant les paragraphes 1 à 4. Toutefois, si l'on décide de maintenir les dispositions du paragraphe 4, celles du paragraphe 6 devraient également être conservées, car ce paragraphe traite lui aussi des éléments qu'il est souhaitable d'inclure dans un traité, bien qu'ils ne soient pas essentiels.

49. Comme il l'a dit précédemment (voir plus haut par. 5), le paragraphe 5 traite des effets juridiques de la signature et de la "validité temporelle" et ne devrait dès lors pas figurer dans l'article. La substance du paragraphe 5 pourrait, le cas échéant, être traitée dans le commentaire du code.

50. M. AGO, répond à M. Sandström, souligne que s'il est vrai que les conditions de validité formelle doivent être réalisées, il n'est pas indispensable qu'elles le soient dans le texte même du traité. En ce qui concerne l'indication des parties, M. Tounkine (voir plus haut par. 8) a eu parfaitement raison de dire qu'il suffit qu'il apparaisse clairement d'une manière ou d'une autre quelles sont les parties au traité. De même, la condition essentielle touchant la signature est que ceux qui négocient le traité possèdent le pouvoir de signer. Cela ne signifie pas nécessairement que le texte doive contenir une indication à cet effet. Ce qui est essentiel, c'est que les plénipotentiaires soient dûment autorisés, et c'est là une question qui dépend souvent des circonstances. Par exemple, en temps de guerre, les commandants militaires ont le pouvoir de conclure certains accords, ce qu'ils ne pourraient pas faire dans des conditions normales.

51. Ce principe s'applique également à la ratification du traité. Il se peut qu'un traité soit dénué de validité formelle parce qu'il a été ratifié par un organe qui n'était pas compétent pour le faire.

52. Il pense, comme le Président, qu'il faut supprimer de l'article 16 toute mention de la question de la responsabilité pour l'exécution ou l'inexécution du traité. En conséquence, pour ce qui est de l'objet du paragraphe 3, il faudrait indiquer simplement qu'une partie peut agir au nom d'une autre. L'article ne doit pas aborder la question de la responsabilité pour la violation des dispositions du traité. A ce propos, M. Ago veut simplement faire remarquer que, lorsqu'un Etat conclut un traité au nom d'un territoire dépendant, il n'est pas toujours sûr que l'Etat assume cette responsabilité. La capacité de conclure un traité ne coïncide pas nécessairement avec ce que l'on pourrait appeler la capacité au délit, qui est la base de la responsabilité.

53. L'emploi du mot "souhaitable" appelle une observation. On ne peut pas dire qu'il soit toujours souhaitable de faire figurer certaines indications dans le texte. L'indication de la durée du traité est souhaitable dans certains cas, mais il est des traités qui, par leur nature, excluent une telle indication, par exemple les traités conclus pour l'exécution d'un acte ou de mesures déterminées, les traités comportant une cession de territoires et les traités de paix. De toute évidence, l'indication d'une durée serait pour le moins indésirable dans les traités conçus *sub specie aeternitatis*. Il serait plus prudent de parler d'éléments que l'on trouve fréquemment dans les traités plutôt que d'éléments dont l'indication est souhaitable.

54. Enfin, M. Ago espère que certains des points importants qui figurent dans les derniers paragraphes de l'article 16 seront traités dans d'autres articles et non pas mentionnés simplement dans le commentaire.

55. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que ces points sont traités dans d'autres parties du code et qu'il n'est pas question de les supprimer entièrement. Ce qu'il a proposé, c'est d'inclure dans l'article 16 des références aux articles du code où l'on pourra les trouver. Il accepte sans réserve la critique de M. Ago concernant le mot "souhaitable", et il est prêt à accepter la suggestion de M. Yokota (voir plus haut par. 48) qui propose que certaines des questions mentionnées au paragraphe 6 soient incluses parmi les éléments que l'on trouve souvent dans le texte des traités.

56. Le seul point qui demeure douteux est celui qu'a soulevé M. Sandström (voir plus haut par. 47). Si un plénipotentiaire a le pouvoir de signer — ce qui est essentiel — est-il ou non nécessaire que le texte du traité mentionne ce fait? C'est là une question de fond mineure, qui peut être examinée par le Comité de rédaction.

57. Sir Gerald Fitzmaurice suggère de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction en le priant de le remanier selon les indications qu'il a données.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

493ème SEANCE

Mercredi, 13 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Programme de travail

1. Le PRESIDENT donne lecture de la réponse de M. Zourek au télégramme que la Commission lui a adressé le 11 mai 1959 (voir 491ème séance, par. 5 et 6). M. Zourek communique qu'il compte arriver à Genève au plus tard le 19 mai.

2. Le Président annonce en outre qu'il a reçu un message de M. García Amador, rapporteur spécial pour le point 4 (*Responsabilité des Etats*), qui pense arriver à Genève le 18 mai.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 17

3. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, rappelle que l'article 17 se rapporte au cas d'un texte qui a été rédigé mais n'est encore ni signé ni paraphé. Le paragraphe 1, qui porte sur les questions contenues dans la disposition finale de la nouvelle rédaction de l'article 15 (voir 488ème séance, par. 46), se rapporte aux obligations, et le paragraphe 2 aux droits qui peuvent découler éventuellement de la rédaction du texte. La Commission a décidé que, si elle supprimait le paragraphe 1, son contenu serait conservé dans le texte élaboré par le Comité de rédaction pour l'article 15 (voir 491ème séance, par. 12).

4. A propos de l'article 17, le Président reconnaît, à la réflexion, qu'il n'aurait pas dû citer comme exemple le droit d'être consulté au sujet de réserves envisagées. Peut-être n'est-il pas souhaitable, à ce stade, de soulever la question des réserves, qui est traitée de façon complète dans des articles ultérieurs. Son idée était cependant que les Etats désireux de faire des réserves ont souvent coutume de l'annoncer d'une manière quelconque pendant les négociations et, à cet égard, on peut dire que la participation à des négociations peut conférer, même aux Etats qui n'ont pas encore signé le traité, le droit d'être consultés au sujet des réserves que peuvent envisager d'autres Etats.

5. M. SCELLE fait remarquer que le mot "inversement", dans le paragraphe 2 du texte français, doit être remplacé par "de même".

6. M. YOKOTA ne comprend pas très bien ce que l'on entend, dans le paragraphe 2, par le "droit d'être consulté au sujet de réserves envisagées". Cela signifie-t-il qu'un Etat qui a l'intention de faire une réserve est tenu de consulter, avant la signature ou la ratification, tous les autres Etats prenant part aux négociations? Telle n'est pas nécessairement la pratique. Les Etats qui participent aux négociations ont tout au plus le droit d'être tenus au courant des réserves faites par d'autres Etats et de formuler à ce propos des observations ou des protestations, à moins que les réserves ne soient expressément admises en vertu du texte du traité ou en raison des circonstances. A son avis, cette formule devrait être modifiée.

7. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne qu'il propose de supprimer, dans son entier, la seconde phrase du paragraphe 2. L'objection formulée par M. Yokota pourrait être examinée plus tard, lors de la discussion des articles relatifs aux réserves.

8. M. BARTOS demande des précisions à propos des "droits accessoires ou virtuels" visés au paragraphe 2. Il n'a trouvé aucune mention de cette question dans le commentaire ni dans le premier rapport de Lauterpacht (A/CN.4/63) mentionné au paragraphe 59 du commentaire. S'agit-il de droits définis dans le texte du traité ou d'autres droits qui ne sont pas ainsi définis et qui découlent de la participation aux négociations?

9. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, explique que la phrase en question — qu'il est prêt à supprimer, comme il l'a déjà dit — a été rédigée en termes potentiels; il s'est servi du mot "peut". Son seul but était de prévoir les cas où des droits pourraient résulter de la participation à la négociation d'un traité.

10. M. BARTOS n'a aucune observation à faire; il souhaite seulement justifier la position qu'il a prise (voir 488ème séance, par. 15) pendant la discussion sur la question de savoir si un traité, une fois rédigé, est un texte ou un instrument. Les dispositions relatives aux formalités obligatoires pour les parties qui ont rédigé le texte et pour d'autres Etats qui pourraient souhaiter y adhérer produisent certaines conséquences juridiques. C'est pourquoi M. Bartoš était en faveur du mot "instrument". Il apparaît à présent qu'il existe des obligations découlant du texte et que la question n'était pas purement théorique, mais avait une portée pratique.

11. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer qu'il y a une grande différence entre la technique de conclusion des traités bilatéraux et des traités multilatéraux, et en particulier des traités multilatéraux négociés par l'entremise d'un organe d'une organisation internationale. On a déjà mentionné l'inconvénient qu'il y a à traiter en même temps, dans le code, de ces deux catégories d'accords, mais, puisque telle est la pratique, il estime qu'il faudrait indiquer clairement lorsqu'un article porte essentiellement sur les traités multilatéraux.

12. Tel est le cas de l'article 17. M. Liang ne voit pas quelles conséquences juridiques peuvent résulter de la rédaction d'un traité bilatéral, car, si les deux parties s'abstiennent de signer le traité, si elles ne parachèvent pas l'acte de rédaction de l'instrument, le traité est mort-né et n'existe pas.

13. La seconde remarque qu'il désire faire porte sur le fond et vise le cas d'un texte négocié par l'entremise d'un organe d'une organisation internationale. Une convention élaborée par l'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple, est consacrée par une résolution. Personne ne soutiendra que les Etats qui ont voté la résolution contenant le texte de la convention deviennent ainsi parties à la convention; un problème théorique de droit se pose cependant quant à la force obligatoire d'une telle résolution. On peut évidemment soutenir qu'aux termes de la Charte, les résolutions de l'Assemblée générale sont des recommandations et n'ont donc pas force obligatoire. Pourtant, la question n'est pas si simple: on peut prétendre qu'un Etat Membre des Nations Unies qui a voté pour le texte d'une convention contenue dans une résolution a assumé certaines obligations au regard de la résolution, non pas en tant que partie à la convention, mais en tant que Membre de l'Organisation.

14. Entre 1920 et 1930, un certain nombre de conventions ont été négociées sous les auspices de l'Assemblée de la Société des Nations, dont notamment le traité de garantie mutuelle de 1923 et le célèbre Protocole de Genève de 1924 pour le règlement pacifique des différends internationaux, qui sont demeurés inefficaces parce qu'ils ne sont jamais entrés en vigueur. Plus tard, après la seconde guerre mondiale, le Tribunal de Nuremberg a cité ces conventions dans son jugement sur les grands criminels de guerre allemands, pour appuyer sa thèse que la guerre d'agression est un crime international et que telle est la véritable interprétation du Traité de Paris de 1928 [1], plus générale-

[1] Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, signé à Paris, le 27 août 1928. Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XCIV, No 2137.

ment connu sous le nom de Pacte Briand-Kellogg. Le jugement soutient la thèse que les traités en question, bien qu'ils ne soient jamais entrés en vigueur, représentent la cristallisation de l'opinion juridique et font donc partie du droit international coutumier.

15. La question se pose également dans des cas comme celui de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. Certains Etats ne sont pas devenus parties à la Convention. Mais celle-ci étant consacrée par une résolution de l'Assemblée générale [résolution 260 (III)], on peut soutenir que son contenu, tout en n'ayant pas force obligatoire, entraîne en fait certaines conséquences juridiques qu'aucun Membre de l'Organisation des Nations Unies ne saurait ne pas reconnaître.

16. Le problème est difficile, et M. Liang pense que la Commission aurait intérêt à l'examiner afin de l'élucider. Il s'agit en tous cas, d'un élément dont on pourrait tenir compte dans un code qui s'efforce d'envisager à la fois les traités bilatéraux et multilatéraux.

17. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, estime que, s'il est probablement exact que l'article 17 s'applique surtout aux traités multilatéraux, ce texte n'est cependant pas sans avoir quelque rapport avec les traités bilatéraux. Le paragraphe 1 — cela ne fait pas de doute — s'applique à n'importe quel traité. Il arrive assez souvent que les négociateurs d'un traité bilatéral rédigent le texte, mais n'ont pas, au stade donné, le pouvoir de le signer; il se peut, par exemple, qu'ils soient tenus de soumettre le texte à leur Gouvernement. Au stade en question, le texte, cela va de soi, ne saurait entraîner aucune obligation pour les deux Etats intéressés. C'est pourquoi sir Gerald Fitzmaurice ne voudrait pas que la portée de l'article 17 soit restreinte au cas des traités multilatéraux, encore que l'on puisse insérer une formule telle que "en particulier dans le cas des traités multilatéraux".

18. La seconde question soulevée par le secrétaire porte plutôt sur le droit, ou la pratique, des organisations internationales que sur le droit des traités. Le simple fait que le texte d'un traité est adopté par une organisation internationale sous forme de résolution ne crée aucune obligation à l'égard du traité lui-même, même de la part des Etats qui ont voté la résolution, bien que ceux-ci puissent, en tant que membres de l'organisation, être moralement tenus de favoriser les objectifs du traité en question ou de ne pas en contredire l'esprit.

19. Le cas est distinct de celui des effets juridiques de la signature, dont il est question à l'article 30 du code. Sir Gerald Fitzmaurice doute que ces effets juridiques puissent exister au stade initial, lorsqu'un traité a été rédigé mais n'a pas encore été signé, même si le traité est consacré par une résolution d'une organisation internationale. Si, au contraire, le fait d'être consacré par une résolution entraîne des effets quelconques, ils sont la conséquence, non pas des nécessités inhérentes au droit des traités, mais uniquement de l'acte constitutif, ou des traditions et pratiques, de l'organisation internationale intéressée.

20. M. AGO pose certaines questions pour préciser la portée de l'article 17. Lorsque deux Etats sont engagés dans la négociation d'un traité à propos de la propriété de certains biens, l'Etat qui est en possession des biens n'a-t-il qu'une obligation morale de ne pas modifier ou détruire ces biens, ou son obligation va-t-elle au delà du seul domaine moral? Il pose cette question à cause de la portée assez générale du texte qui figure dans le paragraphe 1, selon lequel la "participation à des négociations n'entraîne aucune obligation ... de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité".

21. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ago préférerait la formule "faculté de signer" aux mots "droit ... de signer", car il partage l'avis de ceux qui n'aiment pas parler de droits en l'absence d'obligations correspondantes. Il se demande si le droit — ou la faculté — de signer est une conséquence juridique de la participation aux négociations. A son avis, ils découlent de l'accord atteint entre les parties.

22. Il fait observer, enfin, que le titre de l'article 17 devra peut-être être modifié à la lumière des réponses qui seront faites à sa première question. Si la réponse à cette question est qu'aucune obligation juridique ne résulte du fait que les négociations sont en cours, il n'y aura pas non plus, alors, de droits résultant de la participation à la rédaction du texte. La conclusion contraire s'imposerait si la réponse était affirmative.

23. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, convient que le mot "faculté" serait meilleur que le mot "droit". Il n'est pas d'avis, cependant, que la signature fasse partie du droit général de conclure un traité. Un Etat possède, en général, le droit de devenir partie à des traités, mais le droit de devenir partie à un traité donné se limite toujours aux Etats qui ont négocié ce traité ou aux autres Etats qu'ils ont invités, dans le texte du traité, à devenir parties. Aucun Etat ne saurait revendiquer, comme un droit, le privilège de signer un traité à la négociation duquel il n'a pas pris part ou qu'il n'a pas été invité à signer. Ce principe s'applique indistinctement aux traités bilatéraux et aux traités multilatéraux.

24. En revanche, la première question de M. Ago exige une étude approfondie de la part de la Commission. Lorsque des Etats qui négocient la cession d'un avoir ou d'une partie de territoire sont allés jusqu'à établir un texte sans cependant l'avoir signé encore, ils ont, nul doute, une certaine obligation de s'abstenir de tout acte qui irait à l'encontre de l'objet même du traité, obligation qui ne découle évidemment pas du traité mais a sa source ailleurs.

25. M. YOKOTA appelle l'attention sur quelques questions secondaires d'ordre rédactionnel. Il ressort du contexte et du débat sur l'article 15 que le mot "décisions" qui figure au paragraphe 1 se réfère aux décisions concernant l'adoption du texte du traité et non aux décisions intéressant la procédure. M. Yokota pense qu'il faudrait ajouter les mots "pour l'adoption d'un texte". D'autre part, les mots "le texte définitivement arrêté" peuvent impliquer l'acceptation du projet de traité. Il propose de les remplacer par l'expression "le texte définitivement établi".

26. M. BARTOS estime que M. Ago a soulevé une question d'ordre éminemment pratique, savoir si un Etat qui a participé à l'établissement d'un texte, mais qui hésite à le signer ou à y adhérer, peut accomplir un acte qui modifie la situation existant au moment où le texte a été établi. Un tel acte pourrait, dans le cas d'une cession de territoire, porter préjudice à l'Etat qui succédera à la souveraineté sur ce territoire.

27. Lorsqu'il n'y a pas abus de droit, la question de savoir si l'on peut tenir compte d'un changement de circonstances qui survient, et que les parties n'avaient

pas prévu au moment de la négociation, n'est pas entièrement résolue en droit international. Des auteurs d'ouvrages sur le droit de la guerre ont recherché, après la deuxième guerre mondiale, s'il était légal de détruire certains objets dont un armistice avait interdit la destruction ou si l'état de choses existant devait être maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de paix. La même question se pose pour les conventions proprement dites (traités-lois) où un Etat qui se trouve dans une situation plus favorable que d'autres peut faire certaines promesses, puis changer d'attitude en prétextant, par exemple, qu'il y a modification de la situation mondiale. Pour ces raisons, il est souhaitable qu'un code du droit des traités sauvegarde le principe de la clause *rebus sic stantibus*.

28. En droit civil, une promesse valablement faite et acceptée de bonne foi engage son auteur. En droit international, une règle comparable ne s'est pas encore établie. On n'en saurait pas moins négliger l'élément de la bonne foi dans la négociation des traités, et M. Bartoš est certain que la Commission ne peut affirmer catégoriquement qu'il n'y a aucune obligation "d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte" intéressant l'objet prévu dans le texte d'un traité, entre l'établissement du texte et son entrée en vigueur. Il est abusif, à son avis, de négocier un texte dans le cadre d'un certain état de choses, puis de modifier la situation avant que l'obligation devienne exécutoire.

29. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que la rédaction actuelle du paragraphe 1 ne laisse pas d'autre choix que de conclure que les textes adoptés par les conférences internationales sont les seuls visés puisque le mot "participation" ne convient pas pour les traités bilatéraux, qui sont simplement négociés. Il s'associe à l'objection formulée par M. Ago au sujet de l'emploi du mot "unanimes", s'agissant de négociations bilatérales. On améliorerait le texte en rédigeant des dispositions distinctes pour les traités bilatéraux et pour les traités multilatéraux.

30. La décision prise par une organisation internationale à la suite de l'adoption d'un texte donne naissance à des obligations qui, bien entendu, diffèrent de celles qu'entraîne la conclusion d'un traité, mais la question ne s'en rattache pas moins au droit des traités. Précédemment, M. Liang a soutenu (voir 490ème séance, par. 43 à 45) que la règle de la majorité pour les décisions relatives à l'adoption des textes faisait partie du droit régissant les conférences internationales, mais la Commission a envisagé cette règle de façon plus large et a estimé qu'elle faisait également partie du droit des traités. Depuis la décision intervenue à propos du remaniement de l'article 15 (nouvel article 6) [490ème séance, par. 53], il a un peu changé d'avis. Il ne lui semble pas concevable que lorsqu'une organisation internationale a arrêté un texte et adopté un projet d'instrument, il soit normal qu'un Etat accomplisse un acte allant à l'encontre de l'objet du texte en arguant du fait qu'il n'a pas encore accepté le traité. La situation n'est pas exactement la même dans le cas d'un traité bilatéral, où aucune décision d'une organisation internationale n'est intervenue.

31. M. VERDROSS pense que M. Ago a raison, certes, de dire qu'un Etat est tenu, entre l'établissement et l'entrée en vigueur d'un texte, de s'abstenir de modifier l'état de choses existant, mais, à son avis, cette obligation peut résulter du principe de la bonne foi. Elle ne naît pas de la participation aux négociations puisqu'elle existait déjà avant elles. Le libellé du paragraphe 1 paraît dès lors correct.

32. M. AGO se demande si M. Verdross et lui-même ne parlent pas de questions différentes. Dans certains cas, une règle générale impose l'obligation de ne pas modifier l'état de choses existant indépendamment de toute négociation, mais il ne s'agit pas de cela, en l'espèce. Il a, quant à lui, voulu dire que si un Etat engageait et poursuivait des négociations au sujet d'un bien, il commettrait un acte préjudiciable s'il détruisait ce bien pendant les négociations. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 1 semble tolérer un tel acte, et la Commission pourrait bien répugner à adopter une disposition de cette nature, puisqu'elle est chargée non seulement de la codification du droit international, mais encore de son développement progressif. Si l'on admet que, dans certains cas du moins, il existe une telle obligation, il faudrait modifier le texte dans ce sens, et ce serait *ipso facto* reconnaître un droit à l'Etat lésé.

33. Dans sa réponse, le rapporteur spécial a eu raison, étant donné que M. Ago n'a pas voulu dire que la faculté de signer était un droit général. Cette faculté tire son origine de l'accord des parties, qui peuvent, elles-mêmes, l'étendre à d'autres Etats, plutôt que de la simple participation à des négociations.

34. M. PADILLA NERVO pense que, en ce qui touche le paragraphe 1, l'opinion du secrétaire est correcte. Le texte donne l'impression de viser les traités multilatéraux, et il faudrait le remanier ou ajouter un paragraphe séparé si l'on veut également viser les traités bilatéraux. Au cours du débat sur la nouvelle rédaction de l'article 15, M. Ago a proposé (voir 489ème séance, par. 49) de supprimer la dernière phrase du paragraphe 4, mais la Commission, sur la suggestion de M. Yokota (voir 489ème séance, par. 6), a décidé de revenir sur ce point lorsqu'elle discutera l'article 17. Il ne convient peut-être pas, au stade actuel de la discussion, d'examiner en détail les obligations des conférences internationales en matière d'adoption d'accords, ni l'obligation d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir certains actes.

35. Le principe énoncé au paragraphe 2 est compatible avec l'économie du texte de l'article et avec le paragraphe 1 de l'article 24, alors que le principe régissant l'admission des Etats autres que les participants à la négociation est formulée au paragraphe 2 de l'article 24. Les Etats signataires ont l'obligation correspondante de ne pas s'opposer à l'admission d'autres Etats, qui n'ont pas participé à la négociation, même si le traité ne précise pas que les Etats qui ne l'ont pas signé peuvent y adhérer.

36. On peut considérer que le cas prévu dans la seconde phrase du paragraphe 2 est visé par la mention de la communication des réserves à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 39. Il faudrait préciser, au paragraphe 1 de l'article 17, la distinction entre les traités multilatéraux et les autres traités; au paragraphe 2, on devrait maintenir la première phrase et supprimer la deuxième, et il conviendrait en outre de renvoyer au paragraphe 1 de l'article 24 et à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 39.

37. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique que la première phrase du paragraphe 2 a pour objet de faire entendre, non pas que *seuls*, les Etats qui ont participé aux négociations peuvent avoir le droit de signer, mais qu'*eux* au moins ont ce droit et que c'est le seul qu'ils tirent de

la participation. Le droit de signer des autres Etats est réglé à l'article 24, et M. Ago a raison de dire que ce droit naît de l'accord plutôt que de la participation (voir plus haut par. 21). Toutefois, la participation suppose l'accord. Le paragraphe peut être remanié et l'on peut fort bien, comme M. Padilla Nervo le souhaite, insérer un renvoi à l'article 24.

38. D'après M. FRANÇOIS, dire qu'il est interdit à un Etat de modifier la situation entre l'établissement et l'entrée en vigueur d'un texte c'est en quelque sorte l'empêcher de changer d'avis. Comme la publication du texte d'un traité peut éveiller certaines appréhensions ou rappeler des questions que les négociateurs ont oubliées, il faut qu'un Etat puisse accomplir des actes qui ne sont pas entièrement compatibles avec le texte signé. La bonne foi fait à l'Etat intéressé l'obligation de notifier toute modification aux autres participants, mais cela ne signifie pas qu'il est juridiquement tenu de ne jamais changer l'état de choses. Dans des cas de ce genre, un certain laps de temps devrait au moins être prévu. Toutefois, M. François est opposé à l'opinion selon laquelle une obligation juridique naît de la simple signature.

39. M. AMADO ne voit pas la nécessité de mentionner toutes les complications auxquelles M. François a fait allusion. L'article a ce mérite qu'il énonce une vérité évidente.

40. M. ALFARO approuve la substance de l'article 17 et il pense, comme M. François, que les parties ne peuvent être juridiquement ou moralement tenues d'accomplir ou de ne pas accomplir un acte du seul fait qu'elles ont signé le texte. Cette opinion est conforme aux réalités de la vie internationale.

41. On peut très simplement surmonter la difficulté que présente l'établissement d'une distinction entre traités bilatéraux et traités multilatéraux en commençant, par exemple, le paragraphe 1 par les termes suivants: "La négociation d'un traité bilatéral ou la participation à des négociations..."

42. Le paragraphe 2 doit être rédigé avec plus de précision, notamment le passage où sont mentionnés certains droits accessoires ou virtuels, et l'exemple donné peut fort bien être remplacé par un renvoi aux dispositions relatives aux réserves qui figurent à l'article 37.

43. M. YOKOTA fait valoir qu'à proprement parler, la simple participation à des négociations n'entraîne aucune obligation juridique, ainsi que M. Verdross l'a signalé (voir plus haut par. 31). Toutefois, le membre de phrase "s'abstenir d'accomplir" est trop énergique. Il donne l'impression qu'un Etat est entièrement libre d'accomplir tout acte se rapportant à l'objet à propos duquel les négociations ont eu lieu. Cela n'est pas nécessaire dans le contexte. Ce qu'il faut, c'est dire que la participation aux négociations n'entraîne pas l'obligation d'accepter le texte définitivement arrêté. Les mots "ni d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité" peuvent être supprimés.

44. M. TOUNKINE partage l'opinion de M. François au sujet du paragraphe 1 et appuie l'amendement de M. Yokota. Il voit des objections à la seconde phrase du paragraphe 2, mais il ne les exposera pas puisque le rapporteur spécial semble l'avoir retirée.

45. M. SANDSTRÖM relève que la notion d'abus de droit a été évoquée, à propos du paragraphe 1, dans le cas d'un Etat qui a entamé des négociations, puis a changé la situation existante. La notion est très vague et elle est inconnue dans un grand nombre de systèmes législatifs. Il se demande si on peut l'invoquer en droit international. De toute façon, il ne croit pas que le fait qu'il a entamé des négociations puisse donner à un Etat le droit de se prévaloir de cette notion. Pour ce qui est du paragraphe 2, il est possible que la signature ne soit pas un droit, mais le terme "droit" est employé à l'article 24 dans un contexte analogue et peut fort bien être maintenu dans le paragraphe en discussion.

46. M. SCELLE, comme M. François, juge acceptables les principales idées contenues dans l'article 17. Cependant si, comme cela semble être le cas, l'article ne vise que les traités multilatéraux, l'emploi du mot "traité" au sens générique soulève certaines difficultés. La question posée par le secrétaire de la Commission est importante: l'article porte-t-il sur les conventions contenues dans des résolutions adoptées à la majorité par des organisations internationales? Ces conventions n'ont pas les caractéristiques d'un traité, mais sont en réalité des actes de nature législative, bien qu'elles ne lient pas nécessairement tous les membres de l'organisation intéressée. Elles ne font pas l'objet de négociations au sens propre du terme et les parties ne sont pas liées par des obligations morales ou juridiques. Par exemple, les conventions internationales du travail sur la liberté syndicale ont fait l'objet d'un vote auquel ont pris part tous les participants des conférences internationales du Travail, mais ceux-ci n'avaient pas véritablement pris part à des "négociations". En conséquence, le paragraphe 2 n'est pas applicable à ce genre de conventions. Il n'est donc pas possible d'accuser de mauvaise foi un Etat qui a imposé des restrictions ou même a mis fin aux droits syndicaux sur son propre territoire après la conclusion de la convention.

47. De l'avis de M. Scelle, le code doit distinguer clairement les véritables traités ou accords internationaux, d'une part, et les actes de caractère législatif adoptés à la majorité par le vote d'une organisation internationale, d'autre part. L'article 17 ne saurait s'appliquer aux conventions de cette dernière catégorie, à moins que des dispositions précises les concernant n'y soient incluses.

48. M. HSU estime que la proposition de M. Yokota (voir plus haut par. 43) est judicieuse. Cependant, si la majorité des membres de la Commission n'est pas disposée à l'appuyer, une autre solution pourrait consister à garder le paragraphe 1 dans sa forme présente et à introduire une formule rappelant la règle de droit international sur la bonne foi des parties à un traité.

49. M. KHOMAN partage l'opinion de M. Scelle et de M. Padilla Nervo, et estime comme eux qu'il faut préciser si le paragraphe 1 porte sur les traités bilatéraux ou multilatéraux ou sur des actes internationaux de caractère législatif. Si l'on conserve sous sa forme présente le dernier membre de phrase du paragraphe, on pourrait porter sérieusement atteinte aux effets juridiques de cette dernière catégorie de textes.

50. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, constate que la Commission paraît d'accord sur plusieurs questions d'ordre purement rédactionnel. Ainsi, M. Yokota a proposé que les mots "des décisions unanimes ont été prises", dans le paragraphe 1, soient remplacés par "un texte a été adopté à l'unanimité", et que le mot "arrêté" soit remplacé par "établi". Le rapporteur spécial considère que ces

propositions peuvent être acceptées et qu'elles doivent être renvoyées au Comité de rédaction. Le secrétaire de la Commission a souligné avec raison que, même si le paragraphe 1 est destiné à s'appliquer tant aux négociations bilatérales qu'aux négociations multilatérales, sa teneur laisse entendre qu'il ne s'agit que des négociations multilatérales. Le Comité de rédaction sera donc prié de tirer ce point au clair. L'accord semble s'être fait sur la suppression de la deuxième phrase du paragraphe 2. Pour ce qui est de la première phrase de ce paragraphe, on a suggéré que la formule "faculté de signer" conviendrait mieux que les mots "droit... de signer". M. Sandström a déclaré n'avoir aucune objection au mot "droit", car il est employé dans le même sens dans l'article 24, et M. Padilla Nervo a proposé d'insérer dans le texte une référence à l'article 24. Ces questions seront aussi renvoyées au Comité de rédaction.

51. Abordant des questions plus fondamentales, sir Gerald Fitzmaurice précise, en réponse à M. Scelle, que son intention était d'employer le mot "texte" dans le sens d'accord international. Il ne peut concevoir que l'emploi du mot "traité" au sens générique entraîne vraiment des difficultés aussi grandes que le suppose M. Scelle. Il peut y avoir des circonstances où il faut préciser si le terme est employé au sens restrictif ou dans un sens plus large, mais on peut en principe procéder de la prémisse, que tous les articles du code se rapportent aux accords internationaux en général et que le mot "texte" dans l'article 17 désigne le texte d'un accord international.

52. Le rapporteur spécial reconnaît cependant que l'article 17 ne s'applique pas à *tous* les textes; il ne s'applique pas, notamment, aux résolutions des organes internationaux qui consacrent les textes d'accords internationaux sans être elles-mêmes des accords internationaux. Mais si l'on suppose que le fait de participer à la négociation d'un traité ou d'un accord international n'entraîne aucune obligation, il en sera à fortiori de même pour les textes qui ne sont pas des accords internationaux. Ainsi, la difficulté mentionnée par M. Scelle ne se pose pas à propos de l'article 17.

53. Le secrétaire de la Commission a fait valoir que si, par lui-même, un traité peut n'impliquer ni droit ni obligation, les résolutions d'organisations internationales qui contiennent des accords peuvent, conformément à l'acte constitutif ou à la pratique de l'organisation intéressée, donner naissance aux obligations qu'entraîne toute résolution. Sir Gerald Fitzmaurice estime que la question est trop éloignée du droit des traités pour faire l'objet d'une disposition du code et qu'elle ne peut pas être placée sur le même plan que les règles de vote des conférences, dont dépend l'existence même des traités. Toutefois, le fait que la simple rédaction du texte n'a aucune conséquence juridique revêt une importance capitale et doit être mentionné dans le code.

54. M. Ago a signalé une difficulté réelle. Sir Gerald Fitzmaurice pense qu'il faut répondre à trois questions: premièrement, quand des Etats négocient et rédigent un texte, sont-ils tenus de devenir parties au traité? Deuxièmement, la participation aux négociations et la rédaction d'un texte obligent-elles un Etat à exécuter toute disposition de ce texte? Il faut évidemment répondre à ces deux questions par la négative. Enfin, troisièmement — et la question est plus délicate — la simple participation à la rédaction d'un texte oblige-t-elle à s'abstenir d'actes susceptibles de réduire à néant l'objet des négociations? Tant que les parties peuvent encore signer le traité, elles doivent s'abstenir de compromettre l'exécution éventuelle de celui-ci. Sir Gerald Fitzmaurice est porté à répondre qu'une telle obligation existe, en particulier, pendant la période au cours de laquelle il est probable que le texte deviendra un traité. Toutefois, même s'il en est ainsi, la Commission doit considérer si une telle obligation provient de l'obligation générale de la bonne foi, qui résulte d'un principe du droit international, ou de la participation à la rédaction du texte. A son avis, l'une ou l'autre de ces opinions est soutenable. Si l'on estime que la règle de la bonne foi s'applique, on peut ajouter une disposition qui s'en inspire ou bien l'on peut se borner à dire que le simple fait de négocier et de rédiger le texte n'a par lui-même aucune conséquence (ce qui néanmoins implique qu'il pourrait ne pas être sans produire de conséquences par ailleurs).

55. M. Yokota a proposé de supprimer, au paragraphe 1, les mots "ni d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité". Si la Commission veut éluder le problème et laisser sans réponse la question de M. Ago, ce serait la meilleure solution. Dans ce cas, la question de savoir si la négociation ou la rédaction d'un texte implique l'obligation de ne pas réduire à néant l'objet des négociations ne se poserait pas, mais aucune disposition du code n'impliquerait qu'un Etat peut légalement réduire à néant cet objet.

56. M. PADILLA NERVO interprète les mots "ni d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité", qui figurent au paragraphe 1, non pas comme donnant la faculté d'accomplir des actes susceptibles de réduire à néant les résultats des négociations mais plutôt comme signifiant que la participation à des négociations présuppose l'obligation de ne pas modifier la situation qui existait avant le commencement des négociations. C'est tout autre chose que de donner aux Etats la faculté d'accomplir des actes nouveaux qui peuvent modifier les résultats des négociations.

57. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, approuve l'interprétation de M. Padilla Nervo, mais, rappelle-t-il, M. Ago a fait observer que ces mots peuvent être compris différemment. De plus, il s'agit essentiellement de savoir si cette clause n'entraîne pas temporairement une obligation de s'abstenir d'accomplir un acte.

58. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense comme M. Yokota qu'il faudrait supprimer au paragraphe 1 les mots "ni d'accomplir... l'objet du traité..." Il n'a pas voulu dire que la question des textes qui figurent dans les résolutions d'organisations internationales doit faire l'objet d'un article du code. Mais il tient à signaler que le membre de phrase en cause préjuge dans une certaine mesure la question de savoir si les textes de traités compris dans des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ont ou non certaines conséquences juridiques. La suppression de ces mots répondrait à l'observation de M. Scelle et à la sienne. De plus, les questions de la bonne foi et de l'existence d'une obligation implicite de maintenir le *statu quo* dépassent le stade des véritables négociations. Les mots "ni d'accomplir... l'objet du traité" supposent que les négociations sont achevées et qu'un texte a été adopté. Le début du paragraphe règle suffisam-

ment la question des obligations des parties après l'adoption du texte.

59. Pour M. AGO, la question qui reste à trancher n'est pas de savoir s'il existe des obligations lorsqu'un traité a été négocié et signé. Il ne partage pas non plus l'opinion de M. Amado (voir plus haut par. 39) pour qui la question est d'ordre théorique; il estime au contraire que la réponse peut avoir des conséquences pratiques très importantes. La Commission doit décider s'il est admissible qu'un Etat poursuive des négociations concernant, par exemple, la souveraineté sur un territoire et agisse de telle manière que ces négociations soient entièrement vaines.

60. La proposition de M. Yokota (voir plus haut par. 43) lui paraît préférable au maintien du texte sous sa forme actuelle; cette solution ne lui donne cependant pas entière satisfaction. Les comptes rendus montreront que la matière a été discutée et aussi que la Commission a étudié des détails tels que les règles de vote des conférences; le point débattu n'est pas tellement dénué d'importance que l'on puisse le négliger. Il y a lieu de poursuivre le débat, et la Commission doit essayer d'adopter un texte qui soit satisfaisant dans ses grandes lignes.

61. M. VERDROSS se prononce en faveur de la proposition de M. Yokota. Le problème soulevé par M. Ago et M. Bartoš est fort important, mais il est encore trop tôt pour prendre une décision à son égard. En conséquence, on peut seulement choisir entre supprimer le membre de phrase "et d'accomplir ... l'objet du traité" et s'abstenir de trancher la question en se réservant d'y revenir plus tard.

62. M. TOUNKINE appuie également la proposition de M. Yokota. A son avis, pour répondre à la question posée par M. Ago (voir plus haut par. 59), il faut savoir s'il existe ou non en droit international une règle obligeant les parties qui négocient un traité à ne pas prendre de mesure qui puisse en rien modifier la situation. A son sens, il n'y a aucune règle de ce genre. Par exemple, lorsque la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958 a discuté la question de la largeur de la mer territoriale, on a proposé d'adopter une résolution conformément à laquelle, à partir du début de la Conférence, aucun Etat participant ne devait augmenter la largeur de sa mer territoriale. La proposition s'est cependant heurtée à une forte opposition. Un certain nombre d'Etats ont augmenté la largeur de leur mer territoriale *après* la Conférence; or, on ne saurait prétendre que même s'ils avaient pris cette mesure *pendant* la Conférence ils auraient enfreint les règles du droit international. Le fait d'accomplir un acte allant à l'encontre de l'objet d'un texte peut être contraire à certaines autres règles du droit international, mais les Etats ne sont tenus par aucune obligation précise de ne pas modifier le *statu quo* à un moment donné de la négociation.

63. M. BARTOS pense que la proposition de M. Yokota peut être acceptée à titre de solution provisoire, bien qu'elle ne soit pas entièrement satisfaisante. Toutefois, il n'insistera pas en faveur d'un autre parti puisqu'il n'existe pas encore en droit international de règle précise concernant la question soulevée par M. Ago. De plus, même si l'on accepte la thèse de M. Verdross touchant l'existence de la règle de la bonne foi, les participants aux négociations savent naturellement s'ils agissent ou non de mauvaise foi, en particulier dans le cas de traités-lois. La Commission ne peut formuler de règle qui soit contraire à la règle établie de la bonne foi.

64. L'exemple cité par M. Tounkine (voir plus haut par. 62) ne lui paraît pas approprié, car aucun texte relatif à la largeur de la mer territoriale n'a été adopté à la Conférence sur le droit de la mer qui a eu lieu en 1958. En conséquence, les mesures que les Etats intéressés ont prises ensuite ne font que confirmer l'opinion de M. Ago et la sienne.

65. Comme il n'existe en la matière de règle autre que celle de la bonne foi, la Commission peut envisager de formuler un texte qui prévoie les points visés à l'article 17, en attendant que le développement du droit international permette l'établissement d'une règle.

La séance est levée à 13 heures.

494ème SEANCE

Jeudi 14 mai 1959, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 17 (*suite*)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 17 du projet de code.

2. M. SANDSTRÖM pense que, si un Etat consent à négocier sur un certain sujet, il ne s'engage pas pour autant à poursuivre les négociations jusqu'à ce qu'elles aboutissent. Il peut, à tout moment, se retirer, et il retrouve alors sa liberté d'action. Dans ces conditions, il paraît difficile de dire que la responsabilité de cet Etat serait engagée si, pendant les négociations, il modifiait l'état de choses existant. Certes, il pourrait y avoir là manque de courtoisie de sa part, et cet acte pourrait entraîner la rupture des négociations et provoquer une réaction. Mais il ne saurait avoir d'effet juridique pour la seule raison qu'il a été accompli pendant la durée des négociations et alors que l'intention de mettre un terme aux négociations n'a pas été notifiée. Il pourrait avoir des conséquences juridiques, le cas échéant, comme acte contraire au droit, et l'on pourrait concevoir, par ailleurs, que les négociations aient été entreprises à la suite d'un accord spécial qui aurait exclu la possibilité de modifier la situation de fait tant que les négociations seraient en cours. Mais il s'agirait alors de tout autre chose et la situation n'aurait rien à voir avec la règle selon laquelle les négociations n'engendrent par elles-mêmes aucune obligation d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte se rapportant à l'objet des négociations. M. Sandström pourrait donc accepter le paragraphe 1 sous sa forme actuelle. Toutefois, le second membre de phrase ne lui paraît pas absolument nécessaire, surtout si l'on devait l'interpréter comme pouvant encourager à recourir à des procédés peu souhaitables; il ne s'opposerait donc pas à ce qu'on le supprime.

3. M. HSU pense que le paragraphe 1 pose à la fois une question de fond et une question de forme. Il faudrait modifier le second membre de phrase de ce paragraphe. On a cru possible de préciser le sens de

cette disposition en rappelant le principe de la bonne foi, mais quelques membres de la Commission se sont opposés à cette solution, arguant que cette règle n'existait pas en droit international. M. Hsu estime, quant à lui, que ce principe régit tout le droit des traités, mais que rien n'empêcherait de le mentionner pour nuancer ce qui est dit au paragraphe 1, si la Commission est d'avis de conserver la phrase dans son entier. L'analogie avec ce qui s'est passé lors de la Conférence sur le droit de la mer de 1958, évoquée par M. Tounkine à la séance précédente (493ème séance, par. 62), est fallacieuse, puisque le paragraphe 1 traite essentiellement de textes déjà arrêtés, alors qu'à la Conférence il n'a pas été rédigé de texte définitif sur la largeur de la mer territoriale. Mais lorsque des Etats se mettent d'accord sur un texte, ils sont tenus, bien entendu, de ne pas modifier, quant à l'essentiel, la situation de fait à laquelle se rapporte le texte en question.

4. Touchant la question de forme, M. Hsu fait observer qu'il y a deux manières de rédiger un code. La première, suivie par le professeur Brierly dans son rapport sur le droit des traités (A/CN.4/23), consiste à énumérer les questions principales, sans s'occuper des détails; la seconde, au contraire, qu'ont suivie sir Hersch Lauterpacht (A/CN.4/63 et A/CN.4/87) et le rapporteur spécial en fonction, consiste à prévoir le plus grand nombre de situations possible. M. Hsu n'a pas de préférence personnelle pour l'une ou pour l'autre de ces méthodes, mais il pense que la Comsion devra choisir entre elles.

5. M. SCELLE irait volontiers plus loin même que M. Ago, et jusqu'à dire que la doctrine selon laquelle les Etats qui ont entamé des négociations sur un litige déterminé doivent s'abstenir de rien changer à ce qui en fait l'objet, se fonde sur des principes juridiques et non pas seulement sur les principes moraux et de bonne foi. Il importe que la Commission, dont la tâche n'est pas seulement de codifier le droit international mais aussi de le faire progresser, pose à ce sujet une règle de principe selon laquelle les Etats qui participent à des négociations n'ont pas le droit d'aller à l'encontre de l'objet même de ces négociations.

6. Sous le régime ancien de la souveraineté absolue, les Etats étaient libres de régler un litige de la manière qu'ils souhaitaient — fût-ce par la force —, et ils n'avaient nullement l'obligation d'avoir recours à un règlement judiciaire ou à d'autres moyens pacifiques de règlement. Cette règle a été modifiée par le Pacte de la Société des Nations, puisque les Etats se sont engagés à ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour régler leurs différends; mais cette restriction elle-même laisse subsister des possibilités considérables de pression. Selon la doctrine moderne, si les Etats sont tenus de ne pas recourir à la force, ils ne sont cependant pas obligés de "négocier" entre eux. L'Article 33 de la Charte vise "tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix", mais les parties en cause sont toujours libres de laisser les choses en l'état et de ne pas mettre la paix en danger. Chaque Etat est juge de savoir si une question donnée se prête ou non à un règlement. Le corollaire en est qu'un Etat, du simple fait qu'il entre en négociations, abandonne une fraction de sa souveraineté dans la mesure où, en renonçant à se considérer comme seul juge de la question, il concède à l'autre partie (ou aux autres parties) un rôle dans le règlement de cette question. Cette théorie, qui se fonde sur le principe *adhuc sub judice lis est*, s'applique indistinctement aux traités bilatéraux et aux traités multilatéraux. Lorsqu'une question est soumise *au jugement* de deux parties dont l'accord fera loi si le traité est effectivement conclu, l'obligation juridique dont il s'agit est exactement de la même nature que l'obligation imposée par une autorité judiciaire interne de ne prendre aucune mesure contraire aux fins de l'accord (mesures conservatoires). La Commission du droit international a consacré indirectement ce principe dans le dernier projet relatif à la procédure arbitrale, quand elle a admis qu'un jugement d'accord entérinant l'accord ou le compromis des parties était cependant un véritable acte de juridiction ayant autorité de chose jugée.

7. La Commission devrait donc formuler une règle de droit et devrait également donner quelques indications sur la question extrêmement délicate, et qui ne découle pas de la notion même de souveraineté, de la durée de cette obligation. La règle *adhuc sub judice lis est* peut être interprétée comme comportant soit une obligation de durée indéfinie, soit une obligation de durée limitée. M. Scelle croit que le critière décisif de la solution se trouve dans le fait que le traité est ou non signé. Il est hors de doute que l'obligation subsiste aussi longtemps que le texte n'a pas été signé et que les négociations se poursuivent; tant qu'un Etat est régulièrement en possession de l'objet à propos duquel il négocie avec un autre Etat, cet objet ne doit être altéré en aucune façon jusqu'à ce que la négociation ait abouti. Mais une fois le traité signé, la situation devient plus complexe. S'il est vrai que la signature n'entraîne aucune obligation particulière, on peut dire qu'il y a dès lors commencement d'obligation. Passé ce point, l'Etat qui est en possession de l'objet de la négociation a moins encore le droit d'annuler, pour ainsi dire, la signature de ses plénipotentiaires. Toutefois, cette obligation ne saurait durer indéfiniment; M. Scelle estime, compte tenu de certaines expériences récentes, que la question de savoir si la signature acquiert ou non valeur définitive, indépendamment de la ratification, devrait faire l'objet de règles de droit international. L'usage de certains pays est de tarder à ratifier, et cela pendant des années: dans ce cas, l'on peut soutenir que l'obligation de ne pas apporter de modification à l'objet en cause subsiste pendant tout ce laps de temps. S'il est parfaitement admissible que l'on pèse les conséquences d'un texte pendant un temps raisonnable, il serait peu opportun de permettre que l'on modifie délibérément et graduellement ce qui fait l'objet d'un traité jusqu'à le rendre totalement différent de ce sur quoi les négociations et les signatures portaient à l'origine. Le code devrait consacrer cette règle que la ratification ne peut être remise indéfiniment, car ce retard met en danger et la politique suivie par les Etats et les intérêts de la paix. Il devrait donc être dit expressément dans le code que, passé un délai raisonnable, l'Etat qui tarde à ratifier sera censé avoir officiellement ou officieusement déclaré que la question en jeu ne lui paraît pas susceptible de règlement, et sera considéré comme ayant recouvré sa souveraineté en la matière, dans les limites posées par la Charte des Nations Unies.

8. M. PAL trouve entièrement satisfaisant le texte du paragraphe 1 proposé par le rapporteur spécial, qu'on l'envisage dans son contexte immédiat ou dans le contexte de l'ensemble du projet. Pour ce qui est

du paragraphe 2, toutefois, il pense qu'on pourrait en améliorer la rédaction en supprimant la deuxième phrase et en ajoutant une référence à l'article 24.

9. M. Pal pose une question d'ordre rédactionnel au sujet de l'expression "n'entraîne aucune obligation d'accepter le texte définitivement arrêté", qui figure au paragraphe 1. On ne voit pas bien si l'accent est mis sur le caractère définitif du texte ou sur l'obligation d'accepter. Lorsqu'un texte a été adopté à la majorité requise, son caractère définitif est acquis, si bien que, une fois intervenue l'acceptation, personne ne saurait prétendre que le texte n'était pas définitivement arrêté. La rédaction devrait être modifiée pour mettre en lumière qu'il n'existe aucune obligation d'accepter le texte définitif; on pourrait le préciser par une référence à l'article 6.

10. M. Pal ne partage pas l'opinion des membres de la Commission qui ont élevé des objections contre le deuxième membre de phrase du paragraphe 1 ("ni d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité"), d'autant que le rapporteur spécial a traité, dans son troisième rapport (A/CN.4/115), des effets de l'erreur et du défaut de *consensus ad idem;* le simple fait d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte se rapportant à l'objet du traité ne comporte pas d'effet juridique, alors que le fait d'accomplir un acte qui vicie *le consensus ad idem,* cas prévu aux articles 9, 11 et 12 du troisième rapport, aurait certainement des conséquences graves. Le seul fait qu'il y ait négociation en vue d'un traité n'engendre pas par lui-même d'effet juridique *ad interim,* à quelque stade que ce soit de la négociation. Du moins un tel effet n'est-il pas prévu par le droit international existant. Le second membre de phrase du paragraphe 1 est donc parfaitement clair dans son contexte; M. Pal ne s'opposera pas à ce qu'on le supprime, mais il ne pense pas que ce soit nécessaire.

11. M. TOUNKINE rappelle qu'on a prétendu que l'exemple de la Conférence sur le droit de la mer qu'il a invoqué pour contester l'existence en droit international d'une règle applicable pendant le temps qui sépare l'établissement d'un texte de son entrée en vigueur, n'était pas pertinent parce qu'aucun texte relatif à la largeur de la mer territoriale n'a été adopté à cette Conférence. Or, il fait observer que l'article 17 se rapporte à la participation aux négociations. Indéniablement, les dispositions d'un traité n'engagent les parties qu'au moment où la procédure de conclusion des traités est achevée; la question qui se pose est de savoir si les négociateurs sont liés par quelque obligation avant l'entrée en vigueur du traité. Le problème que M. Ago a soulevé (493ème séance, par. 32) est réel et il est difficile à résoudre. Si un Etat engage des négociations avec un autre Etat afin de conclure un traité et si le traité a été signé, mais n'est pas encore ratifié, la volonté d'un Etat y est bien exprimée, sans que néanmoins il existe d'obligation juridique à proprement parler, et, à dire vrai, il ne peut en exister avant l'achèvement de la procédure de conclusion des traités. D'autre part, si un Etat accomplit un acte qui rendrait vain tout accord en la matière, on pourra en déduire, pense M. Tounkine, que cet Etat ne veut pas conclure de traité. Dans ce cas, il estime, comme M. Sandström, que cet acte équivaudrait à une rupture des négociations ou, si le traité a été signé, à un refus de ratifier. Toutefois, un tel acte n'est pas en lui-même une violation du droit international puisque, d'après les principes de ce droit, les Etats ne sont pas tenus de ratifier les traités et peuvent interrompre, à tout moment, la procédure de conclusion des traités. La responsabilité internationale des Etats est régie par les règles de fond du droit international; par conséquent, la responsabilité d'un Etat ne découle pas de l'ouverture des négociations, mais de la violation par l'acte susmentionné des règles de fond du droit international.

12. La majorité des membres de la Commission semblent être d'avis de supprimer, au paragraphe 1, les mots "ni d'accomplir ... se rapportant à l'objet du traité"; pour sa part, M. Tounkine n'a pas d'opinion arrêtée en la matière.

13. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce que la proposition de M. Pal sera renvoyée au Comité de rédaction.

14. En réponse à M. Tounkine, il fait observer que la principale difficulté ne réside pas dans le fait qu'un Etat n'exécute pas un traité avant ou après sa conclusion. Ce qui est à craindre, dans l'hypothèse considérée, c'est que les effets d'un traité ne soient réduits à néant bien qu'il ait été exécuté à la lettre; par exemple, il se peut qu'un terrain ait été cédé aux termes d'un traité, mais que certains éléments qui en faisaient la valeur aient été enlevés ou détruits. Il convient d'insérer dans le code une disposition prévoyant les cas de ce genre. Toutefois, il est extrêmement difficile de formuler une règle positive. Il propose de remplacer le mot "arrêté", au paragraphe 1, par "établi", et les mots "ni d'accomplir ... se rapportant à l'objet du traité" par "ni d'exécuter ses dispositions", et d'ajouter après ce paragraphe un paragraphe nouveau ainsi rédigé:

> "Toutefois, les dispositions du paragraphe précédent n'influent pas sur l'obligation que l'un des participants aux négociations peut avoir, selon les principes généraux du droit international, de s'abstenir temporairement de tout acte susceptible soit d'aller à l'encontre de l'objet même de ces négociations ou d'en compromettre l'objet, soit d'empêcher le traité d'avoir les effets prévus lorsqu'il sera entré en vigueur."

15. M. BARTOS pense, comme M. Scelle, que c'est une règle de morale qu'un Etat doit s'abstenir, pendant que les négociations sont en cours, de rien faire qui puisse aller à l'encontre de l'objet même d'un traité, mais il ne saurait en conclure que les négociations créent par elles-mêmes des obligations. Il considère que la règle de la bonne foi est, sans conteste, une règle du droit international en général, même si elle n'est pas à proprement parler une règle du droit des traités. Elle doit dès lors être appliquée jusqu'à un certain degré au droit des traités, et l'idée en devrait être énoncée dans le texte relatif aux règles concernant la conclusion des traités. Sans nier qu'il appartient aux Etats de décider s'ils acceptent ou ratifient le texte qui a été établi, c'est à ses yeux une règle de droit qu'en attendant la ratification, et avant de déclarer qu'il n'accepte pas le traité, un Etat qui a participé à sa négociation n'est pas libre d'en modifier l'objet. Si un Etat refuse de ratifier, il est libre, ensuite, d'agir comme il l'entend puisque le texte ne l'oblige plus, mais, en attendant la ratification, il faut que l'on puisse compter sur la bonne foi des négociateurs. Il est difficile de soutenir que les Etats qui ont participé aux négociations ne sont pas tenus de s'abstenir de tout acte contraire au texte provisoirement adopté. En outre, si le texte stipule qu'aucun

Etat ne doit, si l'on peut dire, aggraver la situation et qu'un Etat le fasse avant la ratification, il agira contrairement aux intentions des parties. Si un Etat se prévaut du droit de refuser de ratifier un texte, il peut légitimement agir comme si le texte n'existait pas, mais, tant qu'il n'a pas exercé ce droit, il ne peut pas manquer à sa promesse. Par conséquent, l'obligation est non seulement morale mais juridique. M. Bartoš estime que la règle de la bonne foi est une règle du droit international; il est possible qu'elle ne soit pas une règle du droit des traités, mais elle peut entrer en jeu dans certains cas qui sont régis par ce droit.

16. M. AGO approuve, quant à son principe, la proposition du rapporteur spécial. Celle-ci semble répondre à toutes les opinions exprimées au cours du débat.

17. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que la Commission étudie un ensemble d'obligations hiérarchisées: premièrement, les obligations pendant la participation à la rédaction du texte ou pendant la négociation du traité; deuxièmement, les obligations après l'établissement du texte, mais avant la signature (elles font l'objet de l'article 17); troisièmement, les obligations après la signature du traité (elles font l'objet de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 30), et enfin, quatrièmement, les obligations après la ratification.

18. Il lui semble que la dernière proposition du rapporteur spécial doit être lue compte tenu de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 30 et peut constituer l'énoncé des obligations qui font l'objet de l'article 17, à condition que les deuxième et troisième étapes soient nettement distinguées.

19. M. YOKOTA déclare qu'il a été sur le point de présenter la même observation. Il comprend les raisons pour lesquelles le rapporteur spécial propose des modifications. Apparemment, il a voulu trouver une formule qui donne satisfaction à tous les membres de la Commission. Toutefois, la clause "ni d'exécuter ses dispositions" exprime, semble-t-il, une conséquence évidente de la première partie du paragraphe 1. En effet, si la participation à des négociations n'entraîne pas l'obligation d'accepter le texte définitivement établi, il n'y a aucune obligation d'exécuter l'une quelconque des dispositions du texte. De plus, il ne lui paraît nullement nécessaire de dire qu'un Etat peut tenir certaines obligations des principes généraux du droit international. Il en est toujours ainsi, et il n'y a pas de raison particulière de le mentionner expressément à l'article 17.

20. A son avis, ces deux points sont sans rapport avec l'étape de la conclusion des traités que la Commission est en train d'étudier. Ils concernent la période postérieure à la signature et doivent être réglés à l'article 30. M. Yokota pense, comme le secrétaire, qu'il convient de distinguer nettement le stade qui précède la signature de celui qui la suit.

21. Il s'agit de savoir si, avant la signature, un Etat est tenu d'accepter le texte établi. A cette question répond le début du paragraphe 1 jusqu'aux mots "n'entraîne aucune obligation d'accepter le texte définitivement arrêté" ou, mieux, "établi". M. Yokota propose de supprimer du paragraphe ainsi modifié les mots "ni d'accomplir ... se rapportant à l'objet du traité".

22. M. SCELLE est convaincu que les dernières propositions du rapporteur spécial représentent un progrès très net. La Commission devrait les renvoyer au Comité de rédaction, puis en reprendre l'examen.

23. A son avis, il le répète, au cours des négociations et avant le stade de la signature, des obligations prennent naissance qui influent sur la question de savoir si l'objet des négociations peut ou non être modifié. Maintenant, cette opinion a été admise comme exacte par M. Bartoš, le secrétaire l'a confirmée et les amendements du rapporteur spécial en tiennent dûment compte.

24. M. TOUNKINE appuie la proposition de renvoyer au Comité de rédaction le texte proposé par le rapporteur spécial.

25. M. ALFARO approuve la formule dont le rapporteur spécial a donné lecture. Toutefois, il estime qu'avant de la renvoyer au Comité de rédaction, la Commission doit se prononcer sur la proposition de M. Yokota tendant à supprimer les mots "ni d'exécuter ses dispositions".

26. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, rappelle qu'il a proposé de modifier comme suit le membre de phrase en cause du paragraphe 1: "... d'accepter le texte définitivement établi ni d'exécuter ses dispositions ...", et de supprimer les mots "ni d'accomplir ... se rapportant à l'objet du traité". Le paragraphe additionnel viendrait immédiatement après. Il propose de renvoyer au Comité de rédaction l'article 17 conçu comme il l'a indiqué.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18

27. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 18. Il fait observer que dans la section B de la première partie du projet de code, il s'est efforcé de suivre un certain ordre qui, espère-t-il, n'est pas seulement logique mais aussi naturel, en ce sens qu'il suit les différentes étapes de la procédure de conclusion des traités dans leur ordre normal.

28. Les articles 15 et 16 se rapportent à la rédaction du texte, l'article 17 à certains effets de cette première étape. Le texte une fois rédigé, les parties ont encore la possibilité, avant qu'il soit authentifié, de proposer et d'étudier des modifications. A l'article 18, on atteint le stade où aucun autre changement ne peut être apporté au texte.

29. Sir Gerald Fitzmaurice a signalé au paragraphe 33 de son commentaire que le paragraphe 1 de l'article est, sauf quelques légères modifications de rédaction, semblable à celui que la Commission avait adopté à sa troisième session [1]. Bien entendu, le fait que l'article a été adopté en 1951 n'empêche pas de le modifier à la présente session.

30. Les quatre alinéas du paragraphe 1 indiquent les différentes modalités selon lesquelles l'authentification peut se faire. L'alinéa *a* s'applique essentiellement aux traités bilatéraux, mais peut également s'appliquer aux traités multilatéraux. L'alinéa *b* ne vise évidemment que les traités multilatéraux. A propos de l'alinéa *c*, il y a lieu de noter que l'incorporation d'un texte dans la résolution d'un organe d'une organisation internationale lui donne la valeur, non pas d'un traité, mais d'un texte définitif. L'alinéa *d* est une sorte de clause générale qui prévoit les autres possibilités.

[1] Voir *documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément No 9,* ainsi que les documents A/CN.4/L.28 et A/CN.4/L.55.

31. Le paragraphe 2 est nouveau. Sir Gerald Fitzmaurice l'a ajouté parce que certains traités contiennent encore la formule relative à l'apposition des sceaux, bien qu'aucun sceau ne soit effectivement apposé.

32. M. TOUNKINE, se référant au titre de l'article 18, demande si les mots "établissement" et "authentification" sont ou non synonymes. Dans le titre de la section B, le mot "authentification" se trouve entre parenthèses après le mot "établissement", alors que le début du paragraphe 1 de l'article 18 paraît impliquer que les deux mots ne sont pas synonymes.

33. Il ajoute que l'expression *ne varietur*, qui figure au paragraphe 1, se rapporte aux effets de l'authentification, et qu'il serait donc préférable de la réserver pour le paragraphe 2 de l'article 19.

34. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, convient qu'il y a apparemment une certaine inconséquence dans l'emploi des mots "établissement" et "authentification". Les deux termes ont des significations légèrement différentes. Il propose que le Comité de rédaction examine la question.

35. Il reconnaît également que c'est au paragraphe 2 de l'article 19 qu'il est question du sens de l'expression *ne varietur*. C'est une expression traditionnelle, et il ne l'a employée que pour désigner commodément le stade de la procédure de conclusion des traités qui est atteint à l'article 18.

36. M. AGO pense qu'à l'alinéa *d* du paragraphe 1, il serait peut-être bon de préciser que les "formalités" visées sont les formalités relatives à l'authentification du texte. Autrement, on pourrait en conclure que la procédure d'authentification comprend d'autres formalités qui sont souvent prévues dans le texte d'un traité, telles que les formalités relatives à l'échange des instruments de ratification ou à un autre stade ultérieur de la procédure de conclusion des traités.

37. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, accepte la suggestion, bien qu'à son avis, le contexte montre clairement de quoi il s'agit.

38. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) signale que, dans l'article 18 et certains des articles suivants, l'apposition du paraphe semble avoir été considérée comme équivalant à la signature. Or, la signature est un élément traditionnel du processus de l'élaboration des traités; elle peut avoir des effets juridiques lorsqu'il s'agit de traités dont le texte autorise les parties à ne pas ratifier. Dans l'ordre formel, l'apposition du paraphe vient avant la signature: le paraphe est apposé sur l'avant-projet (*preliminary draft*), la signature, au contraire, sur le texte définitif. Si l'on entend maintenir cette distinction formelle, il ne convient pas d'assimiler le paraphe à la signature. La procédure simplifiée qui consiste dans la seule apposition du paraphe est exceptionnelle, et le paraphe *ad referendum*, dont il est traité au paragraphe 2 de l'article 21, est rare lui aussi.

39. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, répond au secrétaire de la Commission que ses observations pourraient s'appliquer à l'article 20 et aux articles suivants, mais non à l'article 18. D'autre part, le rapporteur spécial ne saurait s'y rallier quant au fond. L'apposition du paraphe et la signature ne sont pas assimilés, sauf en ce qui concerne l'authentification du texte, mais ils diffèrent à d'autres égards. L'apposition du paraphe ne se limite pas aux avant-projets: il arrive souvent que des textes définitifs soient simplement paraphés, et le paraphe d'un chef d'Etat vaut signature. Qu'un document soit ou non un avant-projet, cela dépend non du fait qu'il est signé ou paraphé, mais bien de sa nature et de l'intention des parties qui, le cas échéant, mentionnent habituellement dans le corps même du document qu'il s'agit d'un texte provisoire. En fait, il serait dangereux de considérer le paraphe comme la marque distinctive des avant-projets.

40. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se déclare convaincu par les arguments du rapporteur spécial et retire la suggestion qu'il avait formulée pour autant qu'elle ait trait à l'article 18.

41. M. PAL demande s'il résulte de la mention faite de la signature à l'alinéa *a* de l'article 18 que celle-ci confère aux traités un caractère définitif au sens des articles 25 et 29.

42. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial et répondant à M. Pal, précise que la signature suffit à authentifier le traité. D'autres questions se posent au sujet de la signature: il en est traité dans les articles suivants. La signature joue un double rôle: dans le cas de traités soumis à ratification, elle confère seulement au texte du traité son caractère définitif, mais lorsqu'il s'agit de documents tels que les protocoles, elle peut à la fois donner au texte son caractère définitif et mettre l'accord en vigueur. Du point de vue juridique, ces deux éléments restent distincts, même si leur effet se produit simultanément.

43. M. SANDSTRÖM fait remarquer que cela ressort clairement du titre des sections B et C.

44. M. KHOMAN se demande s'il convenait d'employer, au paragraphe 1, les mots "s'effectuent". En ce qui concerne le paragraphe 2, il reconnaît que l'apposition des sceaux est pratiquement tombée en désuétude; quoi qu'il en soit, elle authentifie d'ailleurs la signature et non le texte.

45. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, répond à M. Khoman que l'on pourrait en effet remplacer le mot "s'effectuent" par les mots "peuvent s'effectuer". C'est probablement par extension que l'on en est venu à associer l'apposition des sceaux à l'authentification. On pourrait donc supprimer le paragraphe 2 ou le reporter en substance dans le commentaire.

46. M. ALFARO propose de conserver le paragraphe 2, puisque l'apposition des sceaux est une formalité traditionnelle, qui reste, bien souvent, de pratique courante. Il est exact, comme l'a rappelé M. Khoman, que l'apposition des sceaux a un caractère personnel, en ce qu'elle authentifie la signature du plénipotentiaire; elle n'en confère pas moins au texte un nouvel élément d'authenticité. On risquerait de laisser planer des doutes si l'on s'abstenait d'en parler.

47. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique que son intention, en mentionnant la formalité traditionnelle de l'apposition des sceaux, était uniquement de préciser qu'elle ne constituait pas un élément nécessaire de l'authentification du texte ou de la validité formelle du traité.

48. Il propose de renvoyer au Comité de rédaction l'article 18, accompagné des observations faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 19

49. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 19, qui est la suite logique de l'article 18, et il renvoie à ce propos au paragraphe 34 du commentaire.

50. Il pense que le texte de cet article appellerait des modifications de forme. La première phrase du paragraphe 1 pourrait s'arrêter après le mot "adoptée", la phrase suivante commençant alors par les mots "Ils sont une condition nécessaire . . .". Toute formalité ultérieure précédant la signature, ou quelque autre mesure équivalant à la signature, telle que l'adoption d'une résolution par une organisation internationale, doit porter sur le texte authentique. Le paragraphe 2 ne fait que reprendre l'idée que le texte une fois établi est arrêté *ne varietur*. Le rapporteur spécial n'est pas certain qu'il y ait lieu de maintenir aucun des membres de phrase qui figurent au paragraphe 2 après les mots "avant l'entrée en vigueur du traité": il est évident, en effet, qu'un traité dont le texte a été arrêté en vue de sa signature ou consigné dans un acte final ou dans une résolution ne saurait être modifié que par une nouvelle conférence; d'autre part, la fin du paragraphe fait allusion à des questions qui sont traitées dans d'autres articles et d'autres rapports ultérieurs sur les conditions dans lesquelles il est possible de modifier un traité.

51. M. PAL estime que l'amendement au paragraphe 2 proposé par le rapporteur spécial améliorerait certainement le texte. Il se demande si les termes employés au paragraphe 1, "sauf la preuve d'un vice dans la procédure adoptée", ne sont pas trop forts: on peut mettre en doute, en effet, qu'un vice de procédure, quel qu'il soit, ôte nécessairement toute validité au traité.

52. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, précise que le vice en question pourrait être, par exemple, une erreur dans le compte des voix nécessaires pour l'adoption d'une résolution.

53. M. TOUNKINE se demande s'il convient d'employer au paragraphe 1 l'expression "une validité formelle en tant que texte". Il est difficile de parler de validité formelle alors que le traité n'a pas encore d'existence juridique; dans ces conditions, on ne doit pas distinguer entre la forme et le fond du traité. Il semble résulter de ce paragraphe que l'authentification et l'établissement d'un texte ont un effet juridique, alors qu'en réalité leur seule conséquence est l'établissement du texte *ne varietur*.

54. M. AGO partage l'opinion de M. Tounkine, puisque le texte, dans l'état envisagé par l'article, n'est encore qu'un projet, alors que l'expression "validité formelle" ne peut s'appliquer qu'à un texte définitif. D'autre part, M. Ago pense également qu'il conviendrait de supprimer la deuxième partie du paragraphe 2, d'autant que l'article 19 traite seulement des effets juridiques de l'établissement et de l'authentification du texte, et non des effets de son entrée en vigueur. On pourrait toutefois insérer une observation dans le commentaire, puisque, en fait, les parties peuvent modifier un texte définitivement arrêté, à condition toutefois qu'il soit admis que ce texte modifié est, en réalité, un texte nouveau.

55. M. SANDSTRÖM pense que l'on pourrait également supprimer le paragraphe 1, car il ajoute peu de chose à ce qui est dit au paragraphe 2, savoir que le texte une fois établi est définitif.

56. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique qu'à son avis il faudrait maintenir cette affirmation que l'authentification du texte d'un traité est une condition nécessaire de toute formalité ultérieure relative audit traité. Toutefois, l'article pourra faire l'objet d'une nouvelle rédaction.

57. M. YOKOTA partage, quant au fond, l'opinion de M. Ago, mais estime qu'il serait bon de conserver au moins, du libellé du paragraphe 2, la notion du consentement de toutes les parties.

58. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare qu'il ne lui paraît pas possible de parler du consentement de toutes les parties lorsqu'il s'agit de modifier un texte adopté par un vote intervenu au cours d'une conférence et consigné dans une résolution ou un acte final. Le texte comme tel ne peut plus être modifié, mais les parties peuvent refuser de le mettre en vigueur et établir un nouveau texte. Il convient donc de supprimer ce membre de phrase.

59. M. BARTOS fait observer que, à supposer même que toutes les parties consentent à modifier le texte, le texte modifié serait un texte nouveau, qui rendrait caduc le texte antérieur.

60. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, propose de renvoyer l'article 19 au Comité de rédaction avec les recommandations suivantes: au paragraphe 1, il faudrait trouver une expression qui puisse remplacer les mots "validité formelle" et ajouter aux mots "un vice" un qualificatif tel que "essentiel"; il conviendrait, d'autre part, de conserver l'idée que l'authentification est une condition nécessaire de toute formalité ultérieure ayant pour effet de convertir le texte en traité. Au paragraphe 2, il faudrait supprimer tout le texte qui suit les mots "avant l'entrée en vigueur du traité" et insérer, en revanche, dans le commentaire, un passage indiquant comment la situation se présenterait si des propositions tendant à modifier le texte étaient faites après son authentification.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

495ème SEANCE

Vendredi 15 mai 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLES 20 ET 21

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 20 [*Signature et paraphe (rôle)*], qui est étroitement lié à l'article 21 (*Le paraphe et la signature différée en tant qu'actes d'authentification du texte*). L'article 20 traite du paraphe et de la signature différée. Il mentionne le double rôle de la signature définitive et distingue entre, d'une part, le paraphe et la signature différée et, d'autre part, la signature définitive.

2. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle qu'à la séance précédente, certaines des difficultés qu'il

avait signalées ont été élucidées par le rapporteur spécial (voir 494ème séance, par. 39 et 40); toutefois, un examen réfléchi des articles 20 et 21 en fonction de l'article 18 conduit à penser que de nouveaux éclaircissements seraient souhaitables.

3. Il ne semble pas opportun d'employer à la fois les mots "établissement" et "authentification", à moins de distinguer clairement l'authentification de l'établissement. On pourrait soutenir que l' "établissement" n'est autre chose que la rédaction du texte. Le mot "établissement" n'est pas un terme technique en matière d'élaboration des traités. L'emploi du mot "authentification" entre parenthèses dans le titre de la section B de la première partie du projet de code peut impliquer, soit que ce terme a le même sens que le mot "établissement", soit qu'il s'agit d'un acte subsidiaire. Il faudrait donc une explication, au moins dans le commentaire.

4. Des doutes subsistent aussi sur le sens à donner au mot "signature", à l'article 20, et notamment dans le titre. L'emploi, dans le texte anglais, du mot *status*, qui ne paraîtra peut-être pas acceptable aux juristes du continent européen, ne soulève pas d'objection de la part du secrétaire. L'article 20 devrait précéder l'article 18, car il précise les acceptions du terme "signature" et l'on pourrait dire à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 18: "Par l'apposition d'un paraphe, ou la signature (au sens d'acte authentifiant le texte)", ce qui ferait ressortir qu'on ne doit pas entendre par signature, dans ce contexte, l'acte manifestant le consentement dont il est question au paragraphe 3 de l'article 20.

5. Le secrétaire de la Commission se demande également s'il convient d'employer l'expression "signature *ad referendum*" lorsqu'il s'agit de l'authentification du texte. C'est une expression consacrée, mais elle désigne généralement la signature sous réserve de ratification du traité quant au fond. Du point de vue logique, bien entendu, rien n'empêche qu'elle ne s'applique également à l'établissement du texte, mais peut-être serait-il préférable d'appeler le texte en cet état un projet de texte, puisqu'il est signé par les plénipotentiaires sous réserve d'approbation par le Ministre des affaires étrangères ou par le Chef de l'Etat.

6. Une autre source de confusion est l'emploi du mot "signature" dans deux acceptions différentes au paragraphe 3, puis dans une troisième acception selon laquelle la signature vaut acceptation des obligations dans les cas où la ratification n'est pas exigée.

7. Une solution possible consisterait à insérer dans le texte un sous-titre couvrant les articles 20 à 24, qui traitent de la signature en tant qu'acte manifestant le consentement, mais non en tant qu'acte authentifiant le texte. Normalement c'est dans le passage relatif à la rédaction du texte qu'il conviendrait de traiter de l'acte d'authentification. Sans doute, l'article 163 du règlement intérieur de l'Assemblée générale porte qu'il ne sera pas tenu compte, pour l'interprétation des articles, des appellations données aux articles dans la table des matières, ni des annotations en italique; mais, si les articles du code doivent comporter des titres, il conviendrait que, dans la mesure du possible, ces titres soient en harmonie avec la teneur des articles.

8. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare n'avoir pas d'objection à ce qu'il soit fait mention de l'authentification à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 18; il se demande toutefois s'il convient d'employer l'expression proposée par le secrétaire de la Commission, car s'il est vrai que la signature a toujours pour effet d'authentifier le texte, il est vrai aussi qu'elle signifie toujours quelque chose de plus, savoir le consentement provisoire à un traité éventuel. Toute signature joue nécessairement ce double rôle.

9. La signature différée (ou l'apposition du paraphe avec le même effet) est chose beaucoup plus fréquente que le secrétaire de la Commission ne semble le croire, comme il ressort de l'énumération figurant au paragraphe 2 de l'article 21.

10. La suggestion visant à insérer des sous-titres, qu'a faite le secrétaire, ne laisse pas de soulever quelque objection, puisque les articles 21 et suivants sont loin de s'appliquer exclusivement à la signature pure et simple, prise en tant qu'acte de consentement provisoire. Il résulte, par exemple, de l'article 22, relatif au pouvoir de signer, qu'une signature donnée pour l'authentification du texte n'est valide que si le représentant qui la donne le fait en vertu des pleins pouvoirs qui lui ont été conférés. S'il n'a pas reçu ces pleins pouvoirs, il devra apposer son paraphe ou signer *ad referendum*. La Commission pourrait peut-être charger le Comité de rédaction d'examiner la suggestion du secrétaire.

11. M. TOUNKINE propose, pour ne pas avoir à rouvrir la discussion, de renvoyer au Comité de rédaction les observations du secrétaire sur l'article 18.

12. Au sujet du paragraphe 2 de l'article 20, il fait remarquer qu'il ne semble pas rigoureusement exact de dire que le paraphe et la signature différée ont généralement le même effet. Cela n'est vrai que dans la mesure où il s'agit de l'établissement et de l'authentification du texte; or, il semble qu'à l'article 20 le mot signature soit pris dans une acception plus large. S'il faut entendre que le paraphe et la signature différée n'ont le même effet qu'en ce qui concerne "l'établissement et l'authentification" du texte — M. Tounkine préférerait d'ailleurs un terme unique — la question est déjà réglée à l'article 18, de sorte que le paragraphe 2 de l'article 20 serait inutile et pourrait induire en erreur.

13. A propos de l'expression "approbation personnelle du traité" qui est employée dans ce paragraphe, M. Tounkine fait observer que le code n'a pas à s'occuper des sentiments personnels des représentants des Etats, lesquels n'ont rien à voir avec le droit international. Si la personne qui signe le texte ou y appose son paraphe ne représentait pas l'Etat dont il s'agit, elle ne saurait avoir qualité pour participer à l'élaboration du traité.

14. Les articles 18, 29 et 30 peuvent être considérés comme interdépendants et englobent ainsi le consentement donné au texte et l'authentification du texte; d'autre part, le troisième aspect de la signature, qui est mentionné au paragraphe 3 de l'article 20, est également pris en considération à l'article 29. Le chevauchement avec l'article 20 risque d'induire en erreur, étant donné que la formule résumée qui figure dans le premier de ces articles peut ne pas donner la même impression que l'exposé beaucoup plus détaillé que l'on trouve dans le second.

15. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, rappelle que le paragraphe 2 de l'article 20 ne traite pas de la signature définitive mais de la signature différée. Il n'y a pas, entre l'apposition du paraphe et la signature différée de différence appréciable quant aux effets juridiques; la signature définitive, au contraire, produit en outre d'autres effets.

16. M. TOUNKINE répond au rapporteur spécial qu'il ne pourra accepter le paragraphe 2 si tel est le

sens qu'on entend lui donner, parce qu'en droit on ne saurait assimiler la signature différée et le paraphe. Pour la validité d'un traité, l'apposition du paraphe doit être, normalement, suivie de signature, tandis qu'après la signature différée, une simple approbation suffit.

17. M. YOKOTA pense, comme le rapporteur spécial, que l'article 20 a pour objet d'exposer le rôle général et la portée de la signature dans un même article; d'autres articles pourront mentionner les divers rôles de la signature.

18. Il reconnaît que le paragraphe 3 pourrait, sur certains points, faire l'objet d'une nouvelle rédaction; il en est ainsi, notamment, pour les mots "sans en accepter nécessairement les obligations". Ce que veut vraiment dire ce passage, c'est que la signature est un acte qui emporte acceptation du texte comme base possible d'accord (cf. art. 14, par. 4).

19. Le rôle de la signature pure et simple n'est pas nécessairement le même en matière de traités multilatéraux qu'en matière de traités bilatéraux. Dans le cas des traités bilatéraux, ce peut être soit un acte qui à la fois authentifie le texte et manifeste le consentement à ce texte comme à une base possible d'accord, soit un acte qui authentifie le texte et vaut acceptation définitive d'être lié par ses dispositions. L'authentification du texte résulte toujours implicitement, bien entendu, de la signature d'un accord bilatéral, mais non toujours de la signature d'un accord multilatéral, notamment lorsque le texte en a été rédigé au cours d'une conférence internationale, puis consigné dans un acte final, soumis ensuite à la signature.

20. Par conséquent, si le paragraphe 3 s'applique et aux traités multilatéraux et aux traités bilatéraux, la signature pure et simple est: *a*) l'acte qui, à la fois, authentifie le texte et manifeste le consentement à ce texte comme à une base possible d'accord; *b*) l'acte qui authentifie le texte et l'acceptation d'être lié par ses dispositions; *c*) le consentement à une base possible d'accord; *d*) l'acte d'où il résulte que le signataire est lié par le texte. Toutes ces idées se retrouvent en substance dans le paragraphe 3, mais M. Yokota pense que le texte pourrait en être remanié dans le sens qu'il vient d'indiquer.

21. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, accepte la nouvelle rédaction proposée par M. Yokota, mais pense qu'il faudrait prévoir le cas où la signature ne jouerait que l'un des rôles énumérés (en d'autres termes, dire "La signature définitive peut être ...").

22. Selon M. PAL, les observations du secrétaire ont bien montré où se trouvait la difficulté. Il semble que dans le droit des traités, le mot "signature" est un terme technique ayant un sens spécial et une signification juridique spéciale, alors que la signature au sens où le terme est employé dans les articles 20 et 21, donnée simplement pour authentifier un texte, ne joue pas le même rôle. Au sens courant du terme, le paraphe équivaut à la signature. La véritable difficulté vient de ce que la procédure d'authentification du texte et celle de la signature du traité ne se distinguent pas toujours. La signature peut avoir pour but et pour effet immédiats d'authentifier le texte et, en même temps, de signer le traité sous condition ou sans condition. La difficulté se réduit ainsi, en dernière analyse, à un problème de rédaction, dont la solution peut fort bien être confiée au Comité de rédaction.

23. La signature différée, mentionnée au paragraphe 2 de l'article 20, se présente elle aussi sous un double aspect. La signature aux fins d'authentification n'exige pas qu'il en soit référé à une autorité supérieure, puisque la personne qui signe a pleinement qualité pour le faire, mais la signature qui manifeste le consentement au traité peut nécessiter une approbation ultérieure. Il conviendrait de ne faire aucune mention de la notion d' "approbation personnelle", puisqu'il a déjà été indiqué que la personne qui signe doit être autorisée à le faire par l'Etat qu'elle représente et doit agir au nom de cet Etat.

24. M. VERDROSS pense, comme M. Tounkine, que les mots "approbation personnelle" ne sont pas opportuns au paragraphe 2.

25. L'idée dont s'inspire le paragraphe 3 est acceptable, mais la rédaction devrait être modifiée puisqu'il y a une certaine contradiction entre "double rôle" et "troisième aspect". La disposition devrait indiquer dans quels cas la signature définitive ne fait qu'authentifier le texte et dans quels cas elle équivaut à un consentement. Il s'agit essentiellement de savoir quelle est la règle de principe: la signature est-elle seulement un mode d'authentification et d'acceptation d'un texte ou exprime-t-elle le consentement? De l'avis de M. Verdross, elle constitue normalement l'authentification et l'acceptation du texte, et ce n'est que dans les cas exceptionnels où le signataire est en possession de pleins pouvoirs qu'elle exprime le consentement.

26. La première phrase devrait donc être supprimée, et le paragraphe 3 devrait être rédigé comme suit:

> "La signature définitive est normalement un acte d'authentification du texte et un acte indiquant que le signataire accepte le texte comme tel. Exceptionnellement, la signature définitive vaut également acceptation du traité si le signataire possède les pleins pouvoirs de conclure définitivement".

27. M. AGO fait observer que si l'expression "signature *ad referendum*" veut dire que le consentement d'une autorité supérieure doit être obtenu, de sorte que la signature apparaît comme un acte dont les effets sont soumis à condition suspensive, l'expression "signature différée", employée à l'article 20, et qui fait penser à un simple ordre chronologique, ne donne pas cette idée.

28. En second lieu, il lui est impossible d'admettre que la signature *ad referendum* et le paraphe aient le même effet. Le paraphe est un acte complet en lui-même — il est donc inexact de dire qu'il est toujours *ad referendum* — et il est suivi plus tard de la signature. De plus, le paraphe ne peut avoir pour effet que l'authentification, alors que la signature, *ad referendum* ou définitive, vaut approbation, conditionnelle ou non. Dans le cas d'une signature *ad referendum*, l'expression ultérieure du consentement de l'autorité supérieure a évidemment un effet rétroactif.

29. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, signale que la notion de signature différée ne figure que dans le texte français.

30. En ce qui concerne la seconde observation de M. Ago, il précise qu'il a voulu, dans le texte, exprimer l'idée que ni le paraphe ni la signature *ad referendum* n'ont par eux-mêmes d'autre effet que d'authentifier le texte. Il est exact que l'approbation du texte par la signature définitive rétroagit au moment de la signature *ad referendum*, mais, au moment où ils sont apposés, le paraphe et la signature *ad referendum* ont le même effet.

31. M. BARTOS objecte que, touchant l'authentification, la distinction entre la signature *ad referendum* et la signature définitive n'est pas aussi nette que l'article 20 paraît l'impliquer. La pratique classique est de signer le texte sans le signer d'abord *ad referendum,* ou de signer le texte original ou modifié après approbation définitive. Une autre pratique courante consiste à ajouter à la signature *ad referendum* une note verbale dans laquelle les parties se notifient que leur Gouvernement a approuvé cette signature.

32. En ce qui concerne la seconde phrase du paragraphe 2, c'est une erreur de parler de "l'approbation personnelle" des agents des gouvernements. En effet, l'opinion personnelle de ces agents peut être différente de l'attitude officielle que leur prescrivent les instructions de leur gouvernement.

33. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, accepte de supprimer la disposition concernant l'approbation personnelle, surtout parce que la question revient au paragraphe 4 de l'article 21. On pourrait mentionner dans le commentaire, qu'au moment où un texte est paraphé ou signé *ad referendum,* il peut être entendu entre les négociateurs que ces actes constitueront une recommandation adressée au gouvernement intéressé d'adopter le texte. Bien entendu, le gouvernement peut ne pas accepter une telle recommandation, mais, d'ordinaire, les négociateurs, lorsqu'ils n'auront pas été en mesure d'en référer à leur gouvernement, ne parapheront ni ne signeront *ad referendum* un texte qui ne rencontre pas leur approbation personnelle. Toutefois, il reconnaît qu'il n'est pas nécessaire de mentionner ce point au paragraphe 2 de l'article 20.

34. M. PAL rappelle, à propos des observations de M. Ago, que la signature *ad referendum* n'est conditionnelle que si on la considère du point de vue du but en vue duquel le renvoi est possible, c'est-à-dire lorsque le consentement d'une autorité supérieure doit être obtenu. En revanche, pour authentifier le texte, aucun renvoi n'est nécessaire et la signature produit immédiatement ses effets. A ce stade, on peut fort bien mettre sur le même plan le paraphe et la signature *ad referendum.*

35. Toutefois, à son avis, le paragraphe 2 de l'article 21 présente certaines difficultés. Si l'on peut, effectivement, considérer que le paraphe et la signature *ad referendum* ont pour effet d'authentifier le texte, il ne voit pas pourquoi, dans le cas visé audit paragraphe, le paraphe équivaudrait à la signature *ad referendum.* Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait admettre qu'il y a une recommandation avant le consentement, mais, à son sens, cette thèse nouvelle n'a pas sa place dans le code. L'étape qui vient immédiatement après l'établissement du texte est son parachèvement en tant que traité, et il n'y a pas de stade intermédiaire.

36. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, précise que, dans le cas visé au paragraphe 1 de l'article 21, le paraphe aura un effet autre que l'authentification et peut, en fait, équivaloir à la signature définitive.

37. Pour M. AMADO, le débat a montré qu'il était difficile de distinguer clairement entre les diverses méthodes d'établissement et d'authentification des textes. A son avis, en s'efforçant d'établir de telles distinctions, le rapporteur spécial encourt le risque de compliquer encore le problème. De plus, l'article 20 ne semble pas être à sa place dans les sections A et B de la première partie du projet de code. En particulier, la dernière phrase du paragraphe 3 paraît impliquer une tendance à faire de la signature un acte définitif dénotant l'entrée en vigueur; or l'ensemble de la question est traité à l'article 41 [*Entrée en vigueur (modalités)*].

38. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, précise qu'au paragraphe 3 de l'article 20, il a voulu simplement exposer les effets possibles de la signature définitive, mais non préjuger les circonstances dans lesquelles la signature peut ou non mettre le traité en vigueur. Le paragraphe indique les circonstances de l'authentification lorsque le consentement est implicite encore qu'il ne soit pas définitivement donné.

39. M. AMADO relève que, la section B se rapportant à l'établissement et à l'authentification du texte, le paragraphe aborde prématurément une autre phase de la procédure de conclusion des traités et ne se trouve donc pas à la place qui convient dans le cadre général du projet de code.

40. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) considère qu'en son principe, l'article 20 est destiné à mieux définir et mettre en lumière la procédure de signature sur le plan théorique. Les articles 15 à 22 décrivent les méthodes, mais l'article 20, qui précise le rôle et la portée de la signature, contient un exposé théorique et recèle, en effet, cet élément d'anticipation dont a parlé M. Amado. Il conviendrait peut-être de reporter l'exposé de la substance de l'article 20 dans le commentaire relatif à l'article où le mot "signature" est mentionné pour la première fois.

41. Le secrétaire ne partage pas entièrement l'opinion des membres de la Commission qui ont formulé des objections à l'égard de la seconde phrase du paragraphe 2. En droit international, la personne qui agit en qualité de plénipotentiaire n'agit pas en son nom, mais exerce une fonction internationale en tant qu'agent de son gouvernement. Ceux qui défendent le point de vue que les individus sont des sujets du droit international appuieront la thèse selon laquelle les personnes désignées représentent leur gouvernement aux conférences internationales et dans les autres circonstances analogues. Il ne s'agit pas des sentiments propres à la personne en cause, mais de ses actes dans l'exercice d'une fonction internationale.

42. M. TOUNKINE approuve, de façon générale, l'amendement de M. Verdross (voir plus haut par. 26), mais l'emploi des termes "normalement" ou "exceptionnellement" ne lui paraît pas acceptable. Il n'est pas certain que cette distinction soit confirmée par la pratique internationale. M. Verdross a peut-être été induit en erreur par le sens dans lequel le mot "traité" doit être employé. Il ne faut pas oublier que la Commission a décidé de donner à ce mot son sens générique; par conséquent, on ne saurait dire qu'il est exceptionnel pour tous les accords internationaux d'entrer en vigueur dès la signature. En fait, la majorité des accords internationaux n'exigent pas de ratification.

43. En ce qui concerne le dernier membre de phrase de l'amendement — "si le signataire possède les pleins pouvoirs de conclure définitivement" — M. Tounkine considère qu'il n'y a pas deux sortes de pleins pouvoirs, autorisant, l'une, la signature d'un traité qui entre en vigueur dès la signature et l'autre, la signature d'un traité qui nécessite une ratification. La pratique suivie par l'Union soviétique et d'autres pays montre que les pleins pouvoirs peuvent être les mêmes dans les deux cas, ou différents. La réponse à la question de savoir si

le traité entre en vigueur dès la signature ou nécessite une ratification dépend des clauses du traité lui-même.

44. M. YOKOTA s'associe à la critique que M. Tounkine a formulée à l'égard de l'emploi des termes "normalement" et "exceptionnellement" dans l'amendement de M. Verdross. Si l'on considère non seulement les traités et les conventions, mais aussi les échanges de notes et les déclarations faisant partie d'un accord international, il y a certainement un grand nombre d'accords internationaux qui sont entrés en vigueur par signature. Sur les mille premiers accords internationaux enregistrés au Secrétariat de la Société des Nations, 507 seulement contenaient une clause prévoyant la ratification. En outre, bien qu'on en ignore le nombre exact, il existe probablement une grande quantité d'accords financiers et militaires de moindre importance qui n'ont pas été enregistrés et qui, dans leur grande majorité, n'ont jamais été ratifiés [1]. On ne saurait donc dire que la signature définitive équivaut *exceptionnellement* à l'acceptation du traité.

45. M. ALFARO pense qu'on pourrait dissiper les doutes exprimés au sujet des mots "l'approbation personnelle du traité par la personne qui appose sa signature ou son paraphe", en rédigeant comme suit la seconde phrase du paragraphe 2: "Ce sont des actes d'authentification, non de consentement, bien qu'ils puissent marquer l'un et l'autre l'approbation provisoire du traité". La situation officielle des négociateurs sera ainsi mise en relief et la teneur de la disposition correspondra à la pratique courante.

46. M. VERDROSS reconnaît le bien-fondé de la première objection formulée par M. Tounkine à l'adresse de son amendement et pense que l'on pourrait y répondre en supprimant les mots "normalement" et "exceptionnellement". Pour ce qui est de la deuxième objection, il n'a pas connaissance de la pratique mentionnée par M. Tounkine; si la majorité des membres de la Commission pense que cette pratique est établie, il peut modifier la fin de l'amendement en employant la formule: "si le texte du traité le prévoit".

47. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, estime comme M. Tounkine qu'il n'y a pas plusieurs sortes de pleins pouvoirs donnés aux plénipotentiaires. La question de savoir si un traité entre en vigueur dès sa signature ou lors de sa ratification ne dépend pas du pouvoir de signer. Elle peut, certes, dépendre des clauses du texte, mais elle peut aussi dépendre de la nature de l'instrument; il en est ainsi pour les échanges de notes, qui ne contiennent pas de clauses particulières à cet égard. Par conséquent, l'amendement de M. Verdross n'est pas entièrement fondé. Il serait peut-être préférable de supprimer toute disposition qui préjuge les circonstances dans lesquelles un traité peut entrer en vigueur dès sa signature. Tout ce qu'il faut à l'article 20, c'est énoncer les effets *possibles* de la signature, notamment par opposition à ceux du paraphe ou de la signature *ad referendum*. Sir Gerald Fitzmaurice pense, comme M. Yokota, que la première phrase du paragraphe 3 est trop catégorique et que la signature définitive ne joue pas toujours un double rôle, puisque l'authentification peut s'effectuer suivant d'autres modalités. En conséquence, la meilleure solution serait de dire simplement que la signature définitive peut avoir l'un des trois effets indiqués et, peut-être, de renvoyer aux articles suivants.

[1] Francis O. Wilcox, *The Ratification of International Conventions*, Londres, George Allen Ampersand Unwin Ltd, p. 232.

48. Passant à l'article 21, sir Gerald Fitzmaurice précise que le paragraphe 1 vise un cas particulier et serait peut-être mieux à sa place à l'article 20. A son avis, il est juste de dire que le paraphe des plus hautes personnalités du pouvoir exécutif équivaut à la signature en tant qu'acte d'authentification du texte du traité et qu'il y a même eu des cas où des traités sont entrés en vigueur dès qu'ils eurent été ainsi paraphés.

49. M. Ago a demandé s'il était exact de dire que, dans les cas prévus au paragraphe 2, le paraphe était automatiquement *ad referendum*. Peut-être eût-il mieux valu dire qu'il équivalait automatiquement à une signature provisoire. L'autre observation de M. Ago, qui concerne la différence entre le paraphe et la signature *ad referendum* pour ce qui est de la date à partir de laquelle la signature est censée produire ses effets, peut être prise en considération soit au paragraphe 2 de l'article 21, soit dans un paragraphe de l'article 20.

50. Sir Gerald Fitzmaurice estime maintenant que le début de la seconde phrase du paragraphe 2 de l'article 21 est trop strict. Il suffirait peut-être de dire: "Le paraphe est employé d'ordinaire dans les circonstances suivantes", et de modifier en conséquence le paragraphe 3.

51. L'observation de M. Alfaro concernant le paragraphe 2 de l'article 20 vaut également pour le paragraphe 4 de l'article 21. La première phrase constitue une répétition et peut être supprimée. Sir Gerald Fitzmaurice estime toutefois, qu'il faut maintenir la deuxième partie du paragraphe 4, sous une forme modifiée. Si la Commission a la certitude que, dans le cas du paraphe, l'usage est qu'une signature définitive soit apposée ultérieurement, alors que, dans le cas de la signature *ad referendum*, il n'y a pas de deuxième signature mais seulement notification du changement de valeur de la signature *ad referendum*, le paragraphe 4 peut-être modifié en conséquence.

52. M. SANDSTRÖM fait observer que l'énumération des circonstances, qui figure dans les quatre alinéas du paragraphe 2 de l'article 21, n'est probablement pas complète. Il lui semble préférable de supprimer une partie de l'article 21, savoir, depuis la deuxième phrase du paragraphe 2 jusqu'à la deuxième phrase du paragraphe 4. Ces questions peuvent être traitées dans le commentaire.

53. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, exprime l'espoir que ces dispositions ne seront pas entièrement supprimées, parce qu'elles contiennent un exposé utile de la pratique.

54. M. TOUNKINE estime que, si l'on doit reconnaître que le paraphe a, dans certains cas, été considéré comme équivalant à une signature définitive, il vaudrait mieux, néanmoins, remplacer le début du paragraphe 1 par la formule "Le paraphe peut équivaloir ..." La réponse à la question de savoir si le paraphe équivaut à la signature dépendra en effet — dans le cas d'une conférence de chefs d'Etat, par exemple — de l'accord des participants dans chaque cas particulier.

55. Il pense, comme le rapporteur spécial, que le paragraphe 2 de l'article 21 est trop strict et qu'il devra être modifié. Il ne voit aucune raison de limiter l'autonomie de la volonté des parties par des règles juridiques et de ne pas les autoriser à convenir entre elles, en toutes circonstances, de ce qui a trait au paraphe ou à la signature *ad referendum*. Il appuie donc la proposition de M. Sandström (voir plus haut par. 52).

56. M. AGO s'associe aux observations de M. Tounkine touchant le besoin de souplesse, et à celles de M. Amado, qui a souligné combien il est difficile de généraliser. Il estime toutefois, que le code doit mentionner certaines différences qui séparent le paraphe de la signature *ad referendum*. Cette dernière est employée lorsqu'un négociateur n'a pas le pouvoir, ou n'a pas encore reçu l'autorisation, de signer, tandis que le paraphe est souvent employé par un négociateur qui, tout en possédant les pleins pouvoirs pour signer, veut avoir le loisir de réfléchir aux conséquences du texte établi.

57. Le PRESIDENT fait observer qu'ainsi, d'après M. Ago, les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 s'appliquent à la signature *ad referendum*, et l'alinéa *c* au paraphe.

58. Il annonce que la Commission poursuivra l'examen des articles 20 et 21 à la séance suivante, à moins que, en raison de l'arrivée de M. Zourek ou de M. García Amador, elle ne décide de commencer l'examen de l'un des autres points de l'ordre du jour.

La séance est levée à 12 h. 45.

496ème SEANCE

Mardi 19 mai 1959, à 15 h. 10.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Programme de travail

1. Le PRESIDENT souhaite la bienvenue à M. García Amador, rapporteur spécial pour le point 4 (*Responsabilité des Etats*), et à M. Zourek, rapporteur spécial pour le point 2 (*Relations et immunités consulaires*). Il rappelle que la Commission avait décidé de commencer ses travaux par l'examen du point 3 (*Droit des traités*) en l'absence des rapporteurs spéciaux sur les autres questions. Maintenant qu'ils sont arrivés, elle doit fixer son programme pour les six dernières semaines de la session, dont une sera nécessairement consacrée à la préparation du rapport.

2. La décision dépend surtout des possibilités que la Commission croit avoir d'achever l'examen du rapport de M. Zourek. Le Président rappelle qu'à sa dernière session, la Commission a décidé que les gouvernements auraient deux ans pour présenter leurs observations [1]. Si elle ne parvient pas à mettre au point un projet d'articles sur les relations et immunités consulaires d'ici la fin de la présente session, elle ne pourra soumettre ce projet à l'Assemblée générale avant 1962; or, il est particulièrement souhaitable que le projet puisse être examiné par l'Assemblée à la même session que le projet sur les relations et immunités diplomatiques [2].

3. Si la Commission estime qu'il lui sera possible d'achever ses travaux sur le point 2 (*Relations et immunités consulaires*) au cours de la présente session, il faudrait qu'elle en aborde immédiatement l'examen. Dans ce cas, le Président doute qu'elle ait le temps de traiter une autre question.

4. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle qu'à la treizième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a exprimé l'espoir que la Commission du droit international pourrait achever ses travaux sur les relations et immunités consulaires au cours de la session de 1959. Toutefois, en raison de l'absence inévitable de M. Zourek, la Commission s'est trouvée devant une situation imprévue. Au début de la présente session, le secrétaire avait l'impression que la Commission pourrait probablement achever ses travaux sur le point 2. A présent, il ne reste que cinq semaines de travail effectif, si bien que les hypothèses formées au début de la session ne sont plus valables.

5. Au cours de la précédente session, M. Zourek a pris une part importante au débat sur les méthodes de travail de la Commission, et celle-ci a adopté certaines de ses propositions, notamment au sujet de la procédure à suivre pour l'examen de la question des relations et immunités consulaires. M. Liang rappelle à ce propos qu'à sa dixième session, la Commission a approuvé la proposition de M. Zourek en ce qui concerne l'examen de la question en sous-commission [3], mais non la partie de cette proposition qui a trait à l'interprétation simultanée et aux comptes rendus analytiques. Par suite, si une sous-commission était maintenant désignée, il ne serait pas possible de lui assurer ces deux services. De plus, une sous-commission du type envisagé par M. Zourek ne comprendrait que 10 des membres de la Commission.

6. La proposition de M. Zourek paraît tout à fait acceptable au Secrétariat, en principe, mais il se pourrait qu'une période d'essai fût nécessaire avant que l'on puisse escompter des résultats entièrement satisfaisants. Si la méthode préconisée par M. Zourek avait été adoptée dès le début de la session et n'avait pas donné satisfaction, la Commission aurait pu en revenir à la procédure qui consiste à examiner le projet du rapporteur spécial en séance plénière, mais le secrétaire doute qu'il soit possible de le faire à présent.

7. M. ZOUREK remercie le Président et exprime ses regrets de n'avoir pas pu assister dès le début à la session de la Commission, ayant été retenu par sa fonction de juge *ad hoc* à la Cour internationale de Justice. Il regrette tout particulièrement d'avoir manqué le débat sur une partie du projet de code du droit des traités.

8. A son avis, la Commission pourrait, à condition de tenir quelques séances supplémentaires, achever l'examen du rapport sur les relations et immunités consulaires au cours des cinq dernières semaines de la présente session, si elle mettait à exécution la décision qu'elle a prise à la session précédente concernant la méthode de travail, décision à laquelle a fait allusion le secrétaire. M. Zourek ne voit pas clairement, d'après les indications données par le secrétaire, pourquoi il serait plus difficile d'appliquer le système de la sous-commission pendant la deuxième moitié de la session que pendant la première, puisqu'il reste toujours pour la discussion du projet les cinq semaines prévues à cet effet à la session précédente.

9. Bien entendu, il sera impossible à la Commission d'achever l'examen de la question au cours de la présente session si elle décide de traiter chaque point de détail *in extenso* en séance plénière. Au contraire, si l'on appliquait la procédure "sommaire" envisagée à la dernière ssesion, les cinq dernières semaines pourraient suffire. M. Zourek rappelle que la Commission n'a eu besoin que de six ou sept semaines pour traiter de la

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. V, par. 61.

[2] *Ibid.*, chap. III.

[3] *Ibid.*, chap. V, par. 64.

question plus complexe des relations et immunités diplomatiques. De toute manière, un effort doit être tenté dans ce sens, en raison du désir exprimé par l'Assemblée générale à ses deux dernières sessions de recevoir le rapport sur les relations et immunités consulaires aussitôt que possible après le rapport sur les relations et immunités diplomatiques.

10. M. SANDSTRÖM propose que la Commission commence sans plus tarder ses travaux sur le rapport de M. Zourek et examine à nouveau la situation dans 15 jours, moment où elle sera mieux à même de décider s'il lui est ou non possible d'achever ses travaux sur le point 2 de l'ordre du jour. Il propose en outre que l'étude de la question ait lieu en séance plénière et que la Commission recoure le plus possible aux services du Comité de rédaction lorsqu'il s'agira de questions de forme.

11. M. SCELLE et M. ALFARO appuient cette proposition.

12. Le PRESIDENT fait observer que, à juger du rythme normal des travaux de la Commission, il est peu probable qu'elle soit en mesure d'achever l'examen du projet de M. Zourek au cours de la présente session. Il se déclare toutefois d'accord pour que la Commission aborde immédiatement l'examen du point 2 et discute en séance plénière le projet d'articles, puis renvoie les articles examinés au Comité de rédaction, dont M. Zourek fera partie en qualité de rapporteur spécial.

13. M. TOUNKINE approuve également la proposition de M. Sandström. Pour accélérer le rythme des travaux, il suggère que les membres de la Commission s'efforcent de limiter leurs interventions à cinq minutes.

La proposition de M. Sandström est adoptée.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Article 3 de l'ordre du jour]

ARTCLES 20 ET 21 (*suite*)

14. Le PRESIDENT pense que l'examen des articles 20 et 21 a été pratiquement achevé au cours de la séance précédente. Il propose de renvoyer ces articles au Comité de rédaction, en lui recommandant de tenir compte du débat.

Il en est ainsi décidé.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82)

[Point 2 de l'ordre du jour]

15. Le PRESIDENT invite la Commission à aborder l'examen du rapport de M. Zourek, rapporteur spécial sur la question des relations et immunités consulaires (A/CN.4/108). L'introduction et l'article premier ont déjà fait l'objet d'une discussion générale à la dixième session de la Commission [4].

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE)

ARTICLE PREMIER

16. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) rappelle qu'à sa dixième session, la Commission a terminé la discussion générale et a examiné l'article premier (*Etablissement des relations consulaires*) d'une manière assez approfondie; il pense donc qu'un bref exposé de l'état de la question, au point où en était son examen à ce moment-là permettra à la Commission de gagner du temps.

17. Plusieurs objections ont été présentées au paragraphe 1 de l'article premier; à la réflexion, le rapporteur spécial pense qu'il conviendrait de modifier ce paragraphe de manière à tenir compte également de l'amendement proposé par M. Verdross (A/CN.4/L.79), en le rédigeant comme suit: "Tout Etat souverain est libre d'établir des relations consulaires avec les Etats étrangers". Si cette version ne peut obtenir l'agrément de la Commission, le rapporteur spécial proposerait, bien qu'à regret, de supprimer le paragraphe dans sa totalité.

18. Le paragraphe 2 a recueilli de nombreuses approbations. Les objections qu'il a soulevées étaient dues en partie au fait que la règle qui s'y trouve formulée a donné lieu à une interprétation erronée. On a exprimé la crainte que cette règle ne soit interprétée comme impliquant la liberté de créer des consulats sans l'assentiment de l'Etat de résidence. Or une telle interprétation serait manifestement contraire au texte de l'article 2 et ne saurait être admise. D'autres objections s'expliquaient par l'interprétation trop étroite de l'expression "relations consulaires". Certaines objections enfin semblent être nées d'une conception aujourd'hui dépassée des fonctions consulaires. On a dit que les fonctions consulaires consistaient essentiellement à protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi. Il n'en est plus ainsi à l'heure actuelle. Les fonctionnaires consulaires sont aussi les représentants de la communauté nationale et jouent le rôle d'organes de l'Etat; il s'ensuit que leurs attributions et leurs immunités sont réglées par le droit international. Certes, les consuls continuent de protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, mais ils protègent également les intérêts de l'Etat qu'ils représentent, dans la limite, bien entendu, des attributions consulaires. Toutefois, à la différence des agents diplomatiques, ils ne représentent pas l'Etat dans la totalité de ses rapports internationaux; leurs attributions sont plus limitées. De plus, dans la plupart des cas, ils ne peuvent exercer leurs fonctions que sur une partie du territoire de l'Etat de résidence.

19. On a également soutenu que les relations consulaires ne s'établissaient entre deux pays que lorsque ces deux pays avaient échangé des consuls, ou du moins, lorsqu'un de ces pays acceptait de recevoir un consul. Cette définition limiterait par trop la portée du projet en excluant une très grande partie des activités consulaires, savoir les attributions consulaires exercées par les missions diplomatiques.

20. De nos jours, les fonctions consulaires sont exercées soit par des consulats, soit par les missions diplomatiques dans le cadre de leurs attributions normales. Dans ce dernier cas, les relations consulaires existent et se trouvent régies par le droit international sitôt les relations diplomatiques établies. Telle est du moins la pratique courante. Lorsqu'il n'a pas été créé de consulat, les missions diplomatiques assurent toutes l'exercice des fonctions consulaires, sans qu'il soit besoin de conclure un accord spécial à cette fin entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire. Dans beaucoup de cas, une section consulaire est aménagée dans le cadre de la mission diplomatique, mais il s'agit là d'une question intérieure qu'il appartient à chaque mission de résoudre.

21. La procédure diffère évidemment selon que les fonctions consulaires sont exercées par une mission diplomatique ou par des services consulaires. Lorsque

[4] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. I (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.1, vol. I), 468ème à 470ème séances.

les fonctions consulaires sont confiées à des missions diplomatiques, elles sont exercées (à moins qu'il n'en soit convenu autrement) par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères; en revanche, lorsqu'il s'agit de consulats créés en vertu d'un accord intervenu entre les Etats, les relations consulaires avec les autorités de l'Etat de résidence sont réglées par la législation de l'Etat de résidence ou par la coutume. Le principe du contact direct avec les autorités locales ne saurait être admis, sauf dans les cas où un office consulaire a effectivement été créé et où cette procédure est admise dans l'Etat de résidence. Quand les attributions consulaires sont exercées par une mission diplomatique, leur exercice est soumis aux règles qui s'appliquent aux missions diplomatiques. De ce fait, en pratique, une mission diplomatique ne pourra, en règle générale, exercer des activités qui présupposent un contact direct avec les autorités locales. Pour remédier à cet inconvénient, les conventions consulaires contiennent quelquefois des autorisations expresses à cet effet.

22. L'établissement des relations consulaires dans le cadre des relations diplomatiques ne confère toutefois pas le droit de nommer un consul sans le consentement de l'Etat de résidence. C'est sur ce point que la confusion s'est produite à la dixième session. Le simple fait de l'établissement des relations diplomatiques ne suffit pas à conférer le droit d'établir un consulat. Si un Etat souhaite le faire, il est tenu d'engager des négociations et de conclure un accord spécial à ce sujet, ainsi qu'il est prévu à l'article 2.

23. Il n'a pas été élevé d'objections de principe à l'égard du paragraphe 3 de l'article premier, lors de la dixième session. Cependant, diverses propositions ont été présentées. Le rapporteur spécial se déclare prêt à accepter la proposition de M. Scelle, tendant à insérer, au paragraphe 2, après le mot "comporte", le mot "normalement" (A/CN.4/L.82). Pour ce qui est des deux autres additions proposées par M. Scelle, le rapporteur spécial ne voit pas d'inconvénient à reprendre l'idée que traduit le texte dont l'insertion est proposée à la fin du paragraphe 2; toutefois, il serait peut-être préférable de dissocier du reste le passage qui a trait à la reconnaissance du consul, puisqu'il s'agit d'une question traitée aux articles 7, 8 et 9. Le rapporteur ne verrait pas de difficultés à accepter le nouveau paragraphe 4 proposé par M. Scelle s'il s'agit des consuls de carrière, mais ne pourrait l'accepter s'il devait s'appliquer aux consuls honoraires.

24. M. ALFARO souligne qu'à la dixième session l'opinion générale s'est dégagée que l'établissement des relations consulaires ne constituait pas un droit pour les Etats, mais exigeait le consentement de l'autre partie. Il propose donc de rédiger le paragraphe 1 de l'article premier sur le modèle de l'article 2 du projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques.[5] Cette manière de voir trouve du reste confirmation dans l'emploi du mot "accord" au paragraphe 1 de l'article 2 du projet de M. Zourek. De manière générale, M. Alfaro est opposé à ce que l'on invoque le "droit de légation". La question posée est celle de l'insertion du mot "souverain", qui prête à controverse du fait qu'il établit une distinction entre Etats souverains et Etats semi-souverains. Si l'on adoptait, au contraire, la solution qu'il vient de proposer, on éviterait de s'engager dans cette controverse.

[5] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. III.

25. Le PRESIDENT fait observer qu'il est un point que la Commission ne devrait pas oublier: c'est que les relations et immunités consulaires ne devraient pas bénéficier d'un régime plus favorable que les relations et immunités diplomatiques. Or, l'article 2 du projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques parle non de "droit", mais bien "d'accord mutuel".

26. M. SCELLE ne croit pas utile d'ajouter le mot "souverain", puisque la presque totalité des Etats, réserve faite d'un petit nombre d'Etats semi-souverains qui sont probablement voués à disparaître bientôt, sont des Etats souverains. Il préférerait, pour le paragraphe 1, un autre libellé, par exemple: "Tout Etat possède le droit d'établir des relations consulaires avec les Etats étrangers si ces Etats y consentent", et l'on pourrait même ajouter: "et il a le devoir d'entretenir des relations consulaires".

27. M. Scelle approuve sans réserve l'excellente introduction historique présentée par le rapporteur spécial; il estime, lui aussi, que les relations consulaires ont changé de nature depuis l'ancien temps. Il est impossible de dire que, de nos jours, les consuls représentent normalement les pays qui les envoient.

28. Cependant, l'intérêt tout particulier que présente, aux yeux de M. Scelle, l'article premier, tient à ce fait que l'organisation consulaire offre l'un des exemples typiques de l'organisation internationale des peuples. Le commerce international est la loi fondamentale du droit international. Certains auteurs ont même été jusqu'à soutenir que si un Etat ferme délibérément ses portes au commerce international, il se prive par là même de tous les droits que pouvait lui reconnaître le droit international. S'il est vrai qu'il existe des cas où le commerce est aux mains de l'Etat, le commerce international est *in globo*, directement ou indirectement, le fait des efforts des particuliers, et le rôle du consul consiste notamment à protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi. C'est sur ce point que la fonction consulaire diffère de la fonction diplomatique: l'agent diplomatique représente le gouvernement. En cas de rupture des relations diplomatiques, tant que les relations commerciales subsistent et que les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi continuent à avoir besoin d'être protégés, les relations consulaires doivent se poursuivre, en dépit même de la cessation des relations diplomatiques — puisque c'est précisément dans cette éventualité que la protection consulaire est le plus nécessaire pour les ressortissants de l'Etat d'envoi. Les exemples de cette continuité sont multiples, et M. Scelle rappelle à ce propos, entre autres, le cas du Mandchoukouo. En outre, il convient que des relations consulaires soient établies avec les Etats souverains ou semi-souverains, fût-ce en l'absence de relations diplomatiques. La question de l'établissement des relations consulaires n'a donc rien à voir avec celle de la reconnaissance.

29. M. YOKOTA rappelle que la Commission a déjà examiné de manière approfondie, à propos des relations et immunités diplomatiques, la question de savoir si un Etat a le droit d'établir des relations diplomatiques et s'il s'agit, à proprement parler, d'un droit, ou simplement d'une faculté dont il jouit sous réserve de l'accord de l'autre Etat intéressé. La Commission est parvenue à cette conclusion que la question prêtait tellement à controverse qu'il lui serait impossible de rédiger un article sur ce point. Le rapporteur spécial a déclaré que s'il restait, quant à lui, partisan de la thèse que traduit le paragraphe 1 de l'article premier, il n'insiste-

rait pas pour le maintien de ce paragraphe, en raison des nombreuses critiques dont il avait fait l'objet, et serait même disposé à le retirer. La Commission pourrait donc décider maintenant de supprimer le paragraphe 1 et passer à l'examen du paragraphe 2.

30. M. PAL partage l'opinion de M. Yokota. Les questions qui se posent ont été étudiées à la dixième session. A la lumière de la discussion qui s'est déroulée alors et de celle qui a déjà eu lieu à la présente session, M. Pal proposerait de supprimer le paragraphe 1 et de rédiger le paragraphe 3 en termes analogues à ceux de l'article 2 du projet sur les relations et immunités diplomatiques; seul l'article 2 appelle un complément d'examen. Le maintien du paragraphe 1 signifierait un retour au régime des capitulations d'autrefois. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 2 n'énonce guère le droit existant. A la dixième session, certains membres ont jugé qu'il était conçu en termes trop larges. Le rapporteur spécial a précisé qu'il avait voulu dire que les fonctions diplomatiques englobaient les fonctions consulaires. Dans ce cas, il serait plus approprié d'insérer cette disposition dans l'article 3 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. M. Pal estime donc qu'il convient de supprimer également le paragraphe 2. Sa seule raison d'être dans l'article à l'examen serait d'empêcher que la clause stipulant que les relations consulaires doivent être établies par accord mutuel puisse être interprétée comme impliquant que les relations diplomatiques ne doivent pas être établies dans les mêmes conditions. Or, si l'on craint cette interprétation, on peut l'exclure dans le commentaire de l'article à l'examen ou des articles 2, 13 ou 14.

31. M. AGO pense que la Commission doit s'acquitter d'une double tâche, qui ne laisse pas, cependant, d'apparaître parfois contradictoire. On a souligné, avec raison, que les membres de la Commission devraient toujours garder présent à l'esprit le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques et, dans certains cas, apporter quelques retouches au projet sur les relations et immunités consulaires, afin de mettre les deux textes en harmonie. D'autre part, M. Scelle a insisté — à juste titre — sur la distinction très nette qu'il convient d'établir entre les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires.

32. Il sait gré au rapporteur spécial de faire preuve d'esprit de conciliation en acceptant de ne pas parler du "droit" général d'établir des relations consulaires; à dire vrai, aucun droit de ce genre n'a jamais été reconnu. Du reste, M. Zourek paraît maintenant disposé à revoir le paragraphe 1 et à le rédiger comme suit: "Tout Etat souverain est libre d'établir des relations consulaires avec les Etats étrangers." M. Ago ne peut approuver l'insertion du mot "souverain", d'abord parce qu'il semble superflu et ensuite parce qu'il n'est pas entièrement exact, puisque certaines entités non souveraines, à un stade donné de leur dépendance, peuvent fort bien avoir des relations consulaires. En ce qui concerne la clause "Tout Etat est libre d'entretenir des relations consulaires", il fait observer que si le sens de cette clause était d'indiquer que tout Etat est libre de conclure des accords avec d'autres Etats en vue d'établir des relations consulaires, elle serait trop évidente pour être nécessaire. D'autre part, les mots employés pourraient faire supposer que l'Etat a le droit général d'établir des relations consulaires et les mots "est libre" dans ce contexte pourraient alors aller encore plus loin que les mots "possède le droit". Il s'associe donc aux membres de la Commission qui ont proposé de supprimer le paragraphe.

33. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ago rappelle que les relations diplomatiques ne s'accompagnent pas nécessairement de relations consulaires, et réciproquement. On ne peut pas tirer automatiquement de déductions de l'existence de relations diplomatiques, et il serait préférable de supprimer également ce paragraphe.

34. Pour ce qui est du problème que pose le paragraphe 3, il semble qu'il s'agisse surtout de trouver un libellé satisfaisant, et M. Ago partage l'avis des membres de la Commission qui estiment qu'il convient de le modeler, dans la mesure du possible, sur l'article 2 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

35. Il éprouve des doutes quant à la justesse de l'expression "relations consulaires" qui donne une idée de réciprocité; toutefois, il est peut-être possible de l'employer pour plus de simplicité et par analogie avec le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Cependant, il ne saurait approuver l'emploi de l'expression "représentants consulaires". Si les agents diplomatiques — qui, bien plus que les fonctionnaires consulaires, sont des représentants de leurs gouvernements — sont dénommés "agents" dans le projet relatif à la question, les fonctionnaires consulaires doivent à plus forte raison, et toutes autres considérations mises à part, être ainsi désignés.

36. M. MATINE-DAFTARY approuve les principes exposés par M. Scelle au sujet de la différence qui sépare les fonctions diplomatiques des fonctions consulaires. Alors que les relations diplomatiques existent entre les Etats, les relations consulaires ont pour objet de protéger les intérêts des personnes. D'autre part, la suppression du paragraphe 1 ne constitue pas une solution; la Commission doit essayer de trouver une formule qui corresponde aux réalités de l'époque actuelle.

37. A son avis, dès que des relations commerciales sont établies entre les ressortissants de deux pays, les relations consulaires deviennent indispensables. La tâche la plus importante de la Commission, au cours de l'examen du projet, sera de définir les fonctions des consuls. Le fait que certains consuls ont outrepassé le cadre de leurs attributions proprement dites — à savoir, protéger les intérêts commerciaux et individuels — et se sont livrés à des activités politiques, a conduit certains pays à refuser de donner leur agrément à la nomination des consuls désignés pour leurs territoires. Si la Commission parvient à rédiger à l'article 13 une définition satisfaisante des fonctions consulaires, qui indique à la fois les aspects positifs et négatifs de ces fonctions, le problème sera précisé et l'on pourra trouver une formule acceptable pour le paragraphe 1. Il importe de dire dans le projet si un Etat peut ou non refuser d'entretenir des relations consulaires; pour M. Matine-Daftary, bien qu'un Etat puisse refuser d'entretenir des relations diplomatiques avec un autre Etat, il ne saurait refuser d'établir des relations consulaires avec un pays auquel l'unissent des liens commerciaux.

38. M. SANDSTRÖM pense, comme les orateurs qui l'ont précédé, que le paragraphe 1 doit être supprimé.

39. En ce qui concerne le paragraphe 2, même si l'on considère que sa teneur est exacte, on doit le faire figurer dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques plutôt que dans le texte à l'examen. De plus, le projet relatif aux relations et immunités diplo-

tiques contient déjà une disposition assez semblable. Il pense donc que le mieux serait de supprimer le paragraphe 2 et de remanier le paragraphe 3 en s'inspirant de l'article 2 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

40. M. AMADO n'approuve pas la rédaction que le rapporteur spécial propose pour le paragraphe 1 et se prononce contre l'insertion du mot "souverain". Si cet adjectif était ajouté, la logique commanderait de modifier tous les traités et accords en vigueur pour l'y faire figurer. Il pense également qu'il convient de supprimer le paragraphe 2 puisqu'il ne correspond pas aux faits actuels. Il serait donc judicieux de ne conserver que le paragraphe 3, après l'avoir modifié pour le mettre en harmonie avec l'article 2 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

41. A juste titre, M. Ago a fait observer que (voir plus haut par. 35) l'expression "relations consulaires" est peut-être inappropriée et qu'il est tout à fait inexact de parler de "représentants consulaires". Certes, les fonctions consulaires se sont beaucoup développées à l'époque actuelle, mais la différence entre les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires est si évidente et si formellement consacrée par la pratique qu'il est inadmissible de donner à entendre que les consuls sont des représentants des Etats. Le rapporteur spécial a lui-même écrit au paragraphe 69 de l'introduction de son rapport (A/CN.4/108), que le mode de nomination des consuls n'est pas réglé par le droit international mais par le droit interne. Les consuls sont des fonctionnaires administratifs ou agents officiels, sans caractère diplomatique ou représentatif, qu'un Etat nomme pour exercer leurs fonctions dans les villes ou ports d'autres Etats, avec mission de veiller sur les intérêts commerciaux, de prêter assistance et protection, et autres attributions analogues.

42. M. TOUNKINE juge superflu que la Commission examine en détail les problèmes théoriques nombreux et compliqués que soulève l'article premier. A son avis, les relations consulaires sont des relations entre Etats. Lorsque l'Etat disparaîtra comme entité sociale — ce qui, croit-il, ne pourra arriver qu'après la suppression des classes sociales — la situation changera sans aucun doute. Mais il est inutile et même inopportun d'étudier de tels problèmes théoriques. La Commission doit se borner à formuler les règles du droit international.

43. Les opinions sont partagées sur la question de savoir si un fonctionnaire consulaire est ou non un représentant, et il n'importe peut-être pas que la Commission formule une disposition précise à cet égard, étant donné, en particulier, que la question est d'ordre théorique. Personnellement, M. Tounkine considère que dans une certaine mesure les fonctionnaires consulaires agissent en qualité de représentants des gouvernements et que les gouvernements répondent des activités des consuls; en conséquence, ces derniers ont un certain caractère représentatif, qui diffère de celui des fonctionnaires diplomatiques mais qui n'en existe pas moins.

44. Le débat que la Commission a consacré à ce problème lors de sa dixième session a clairement montré que la majorité de ses membres étaient partisans de supprimer le paragraphe 1. M. Tounkine n'a pas d'opinion bien arrêtée en la matière et approuve la proposition de remanier le paragraphe 3 en s'inspirant de l'article 2 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Le paragraphe revisé peut devenir le paragraphe 1, et l'on pourrait maintenir le paragraphe 2 sous sa forme actuelle. La disposition que contient le paragraphe 2 actuel semble correcte, étant donné que les missions diplomatiques remplissent souvent certaines fonctions consulaires et que les Etats ont coutume, lorsqu'ils concluent un traité ou une convention consulaire, de viser non pas l'établissement mais la réglementation des relations consulaires, ce qui implique que des relations consulaires ont déjà été établies en même temps que les relations diplomatiques. De plus, on ne saurait considérer cette disposition comme dangereuse; l'échange effectif de représentants consulaires se fait de commun accord, puisqu'un Etat ne peut établir de consulats sur le territoire d'un autre sans son consentement exprès.

45. D'après M. BARTOS, il serait inexact de dire que tout Etat "souverain" a le droit d'établir des relations consulaires puisque la pratique ancienne et la pratique actuelle offrent des exemples de cas où des entités non souveraines ont été autorisées à créer des consulats. De toute façon, d'ailleurs, la tendance générale à l'exercice par les peuples du droit à disposer d'eux-mêmes autorise à penser que d'autres Etats souverains seront constitués dans un proche avenir.

46. Il partage l'opinion des membres de la Commission qui ont critiqué l'emploi de l'expression "représentants consulaires". Un Etat peut nommer des consuls dans un pays avec lequel il n'entretient pas de relations diplomatiques: ainsi, la Yougoslavie n'a pas de relations diplomatiques avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Union sud-africaine; mais ses agents consulaires dans ces pays ne sont pas autorisés à représenter l'Etat, et c'est à titre exceptionnel seulement qu'ils peuvent jouer le rôle d'intermédiaires pour les communications de caractère diplomatique.

47. Il pense, comme M. Ago, que l'expression "relations consulaires" n'est pas entièrement exacte. Les consuls exercent leurs fonctions en vertu du droit international public, puisqu'ils sont nommés par un Etat et acceptés par l'autre, d'après les règles du droit international, et parfois sans qu'il y ait aucune réciprocité. De plus, un Etat peut entretenir des relations diplomatiques avec un autre Etat où il n'a pas de consulat; c'est ainsi que la Yougoslavie et l'URSS entretiennent des relations diplomatiques et que l'URSS a des consulats en Yougoslavie, mais il n'y a pas de consulats yougoslaves en Union soviétique.

48. M. Bartoš estime, comme M. Scelle, (voir plus haut par. 28) que la question des relations diplomatiques et celle de l'établissement de consulats sont entièrement distinctes. Pour le démontrer, il rappelle qu'au moment où les relations diplomatiques entre la République fédérale d'Allemagne et la Yougoslavie ont été rompues, il a été expressément prévu que les consulats resteraient ouverts. En conséquence, si les fonctions diplomatiques sont exercées par des intermédiaires, les fonctions consulaires ne sont aucunement touchées.

49. A ce propos, M. Bartoš fait observer que, dans le commentaire relatif à l'article premier (voir A/CN.4/108), le rapporteur spécial a fait ressortir la tendance à réunir les fonctions diplomatiques et consulaires qui se manifeste depuis la première guerre mondiale et qui a entraîné la fermeture de consulats et l'apparition de sections consulaires dans les ambassades. Dans ces conditions, il est d'avis que la Commission pourrait utilement examiner les différents cas où les missions

diplomatiques assument des fonctions consulaires, ainsi que la pratique des divers pays en la matière.

La séance est levée à 18 h. 5.

497ème SEANCE

Mercredi 20 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE PREMIER (*suite*)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article premier du projet du rapporteur spécial (A/CN.4/108, 2ème partie).

2. M. GARCIA AMADOR constate qu'en discutant l'article premier, les membres de la Commission ne parlent pas exclusivement de l'établissement de relations consulaires mais présentent aussi des observations au sujet des fonctions consulaires qui sont plus précisément l'objet de l'article 13. On ne voit pas bien si les orateurs qui abordent le sujet des fonctions consulaires estiment que la nature de ces fonctions est déterminée en droit international ou que l'article premier devrait être rédigé compte tenu de la définition ultérieure des fonctions consulaires. Dans ce dernier cas, il ne serait pas possible d'approuver les dispositions relatives à l'établissement de relations consulaires sans connaître la nature et l'étendue réelles des fonctions consulaires. Personnellement, il estime que la Commission devrait pouvoir approuver l'article premier immédiatement, étant donné, en particulier, qu'il a été suffisamment étudié à la dixième session.

3. M. HSU pense qu'il aurait été judicieux de commencer par définir les relations consulaires en faisant spécialement état de leurs rapports avec les relations diplomatiques. On pourrait dire dans une telle définition que les relations consulaires sont la partie des relations diplomatiques dans laquelle des fonctionnaires publics, coopérant avec des Etats étrangers, veillent sur les intérêts de leurs ressortissants dans les Etats étrangers intéressés.

4. Les expressions "relations" (*intercourse* et *relations*) et "représentants consulaires" ne sont pas claires; le titre du projet aurait dû être "Fonctions et immunités consulaires" et c'est l'expression "fonctionnaires consulaires" qui devrait être employée partout dans le texte.

5. En ce qui concerne l'article premier, M. Hsu estime qu'il faut supprimer le paragraphe 1 et remanier le paragraphe 3 en s'inspirant de la disposition correspondante du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques [1]. Pour ce qui est du paragraphe 2, il appuie l'amendement de M. Scelle (A/CN.4/L.82) tendant à insérer le mot "normalement".

6. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) donne lecture du nouveau texte que le rapporteur spécial propose pour l'article premier:

"1. L'établissement de relations consulaires et l'ouverture d'offices consulaires s'effectuent par voie d'accord mutuel entre les Etats intéressés.

"2. L'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires."

7. Il pense que le projet de paragraphe 2 établi par le rapporteur spécial a peut-être été critiqué outre mesure. C'est un fait de la vie internationale que l'établissement des relations diplomatiques entraîne normalement l'établissement de relations consulaires, mais l'établissement de ces dernières nécessite une procédure beaucoup plus compliquée que celui des relations diplomatiques. Par exemple, c'est ainsi que le Traité d'amitié, de commerce et de relations consulaires entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Allemagne conclu à Washington le 8 décembre 1923 [2] contient des dispositions extrêmement détaillées. De plus, les relations diplomatiques sont régies par le droit coutumier, alors que les affaires consulaires sont comprises dans des systèmes beaucoup plus complexes dont les Etats intéressés doivent convenir; il est donc logique que l'établissement de relations diplomatiques ne soit pas nécessairement suivi de l'établissement de relations consulaires. M. Liang est porté à partager l'avis de ceux qui croient que la question ne doit pas être traitée à l'article premier et que le cas où les fonctions consulaires sont exercées par des agents diplomatiques doit être réglé dans une autre partie du projet.

8. Le secrétaire n'est pas certain qu'au paragraphe 2 le mot "comporte" soit entièrement correct. Bien qu'en fait, les relations consulaires accompagnent normalement les relations diplomatiques, l'emploi du mot "comporte" dans le texte français peut être considéré comme impliquant une obligation et il se peut que les membres de la Commission ne soient pas tous en mesure d'accepter ce point de vue. D'autre part, le rapporteur spécial a renoncé (voir 496ème séance, par. 17) à mentionner le "droit" d'établir des relations consulaires qui figurait dans le texte primitif du paragraphe 1 de son projet.

9. M. EDMONDS présente la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article premier:

"1. L'établissement de relations consulaires entre Etats se fait par voie d'accord mutuel.

"2. L'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires, en l'absence de déclaration formelle en sens contraire de l'Etat de résidence."

10. Le paragraphe 2 nouveau a pour objet de bien préciser que dans la pratique internationale actuelle, la ligne de démarcation entre les fonctions des missions diplomatiques et celles des consulats perd de sa netteté.

11. M. YOKOTA présente la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article premier:

"1. L'établissement de relations consulaires entre Etats se fait par voie d'accord mutuel.

"2. Au cas où des fonctionnaires consulaires n'auraient pas été échangés ou admis, les agents diplomatiques peuvent, sauf objection de l'Etat accréditaire, exercer les fonctions dont s'acquittent habituellement les fonctionnaires consulaires."

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. III, par. 53.

[2] Des extraits du traité sont reproduits dans *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.3), p. 433 et suiv.

12. De toute évidence, la plupart des membres de la Commission estiment que l'établissement de relations diplomatiques ne comporte pas nécessairement celui de relations consulaires et admettent que l'accord mutuel est indispensable pour l'établissement de relations consulaires. Pour rédiger son paragraphe 1, M. Yokota s'est donc beaucoup inspiré de la disposition correspondante de l'article 2 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

13. En ce qui concerne le paragraphe 2, l'opinion du rapporteur spécial selon laquelle l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires et les agents diplomatiques peuvent exercer des fonctions consulaires même si l'Etat qu'ils représentent a des consulats dans l'Etat accréditaire, n'est pas acceptable; les fonctions normalement remplies par des agents consulaires peuvent être exercées par des agents diplomatiques quand des fonctionnaires consulaires n'ont pas été échangés ou admis. L'exercice de ces fonctions est la conséquence des relations diplomatiques, mais M. Yokota ne saurait admettre que dans ce cas les fonctions exercées par les agents diplomatiques sont des fonctions consulaires proprement dites; l'agent diplomatique ne les remplit pas au nom d'un fonctionnaire consulaire ou en qualité de fonctionnaire consulaire mais dans le cadre de ses propres fonctions et l'on ne saurait parler de relations consulaires au sens étroit du terme. Il n'insistera pas pour que l'on fasse cette distinction qui est peut-être trop subtile aux fins du projet, et il est disposé à se rendre à l'argument du rapporteur spécial en ne mentionnant l'accomplissement de fonctions consulaires par des agents diplomatiques que dans les cas où des fonctionnaires consulaires n'ont pas été échangés ou admis. De plus, son projet de paragraphe 2 ne contient aucune mention des relations consulaires, et cela, comme il l'a déjà dit, peut certainement prêter à controverse; il dispose simplement que les agents diplomatiques peuvent, sauf objection de l'Etat accréditaire, exercer des fonctions consulaires.

14. M. TOUNKINE fait observer que les trois textes proposés pour l'article premier ont tous pour base l'article 2 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. Il préfère la rédaction du rapporteur spécial, qui lui paraît plus complète et plus précise. De toute manière, la Commission pourrait approuver ce paragraphe et le renvoyer au Comité de rédaction.

15. Le paragraphe 2 du texte proposé par M. Yokota n'est pas conforme à la pratique générale. Toute mission diplomatique exerce certaines fonctions consulaires. Par exemple, dans le Traité consulaire conclu en janvier 1959 entre l'URSS et l'Autriche, les dispositions relatives aux droits et devoirs des consuls sont également applicables aux membres des missions diplomatiques qui exercent des fonctions consulaires. De même, le Gouvernement des Etats-Unis a adressé à toutes les missions diplomatiques de Washington, au mois de janvier 1958, une note indiquant qu'il reconnaîtrait aux membres des missions diplomatiques qui exercent des fonctions consulaires, qualité pour agir à ces deux titres et cette note n'a soulevé aucune objection. Pour une mission diplomatique, c'est vraiment une nécessité urgente de pouvoir exercer les attributions consulaires dès qu'elle entre en fonctions. Or, d'après le texte de M. Yokota, les missions diplomatiques ne pourraient exercer les fonctions consulaires que dans le cas où l'Etat d'envoi n'aurait pas de consulat sur le territoire de l'Etat de résidence. Cette manière de voir ne correspond pas à la pratique actuelle.

16. C'est pourquoi M. Tounkine pense que la Commission devrait approuver la rédaction proposée par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2. L'argument selon lequel la rupture des relations diplomatiques ne met pas nécessairement fin aux relations consulaires est sans fondement, puisqu'il est possible de stipuler expressément le maintien des relations consulaires dans cette éventualité. On a proposé de consacrer une disposition distincte aux cas où les missions diplomatiques exercent des fonctions consulaires, mais cette proposition s'écarte, elle aussi, de la pratique générale. M. Tounkine juge bonne la formule du rapporteur spécial; elle n'implique pas que l'établissement des relations diplomatiques soit automatiquement suivi de l'établissement de consulats.

17. M. VERDROSS pense qu'il ne subsiste plus grande divergence d'opinion sur la rédaction du nouveau paragraphe 1. Au sujet du paragraphe 2, il rappelle une proposition qu'il avait présentée, au cours de la dixième session [3], proposition tendant à ajouter, au début du paragraphe 2, le membre de phrase: "Sous réserve des fonctions qui relèvent du droit interne de l'Etat de résidence". A ce moment, le rapporteur spécial ne s'était pas opposé à l'adoption de cette proposition quant au fond; mais l'intervention de M. Tounkine fait supposer que la pratique a changé et que les missions diplomatiques exercent maintenant certaines fonctions consulaires. Si M. Verdross a présenté cette proposition, c'est qu'il lui paraissait douteux qu'un agent diplomatique ait le droit — que possède un consul — de défendre les intérêts des ressortissants du pays qu'il représente devant les tribunaux ou les services administratifs de l'Etat de résidence. Si, toutefois, la pratique a changé dans la mesure que laisse entendre M. Tounkine, M. Verdross est prêt à retirer sa proposition.

18. M. SCELLE pense, comme le secrétaire, que dans le texte français de la rédaction proposée par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2, l'emploi du mot "comporte" ne se justifie pas, compte tenu des nombreux cas où l'établissement des relations diplomatiques ne s'accompagne pas de l'établissement de relations consulaires, et réciproquement. D'autre part, M. Scelle partage l'opinion de M. Verdross selon laquelle le pouvoir des agents diplomatiques d'exercer certaines fonctions consulaires est sujet à controverse. M. Scelle appelle l'attention de la Commission sur l'article 14 du projet du rapporteur spécial, qui pose la question — importante et délicate — des relations entre les deux gouvernements. D'après cet article, semble-t-il, les consuls pourraient, dans certaines circonstances, remplacer les agents diplomatiques. Or, en fait, pareille modification ne peut être apportée aux fonctions des consuls que du commun accord des Etats intéressés. M. Scelle peut accepter le paragraphe 1 dans sa rédaction actuelle; il conviendrait toutefois de préciser qu'il est du devoir de l'Etat de résidence de consentir à l'établissement des relations consulaires. Un Etat ne saurait arbitrairement refuser ces relations. La rédaction proposée par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2 ne correspond pas, croit M. Scelle, à la pratique actuelle.

19. M. ALFARO fait observer que le cas envisagé par le rapporteur spécial et par M. Edmonds dans leurs versions du paragraphe 2 est tout différent de celui qu'envisage M. Yokota dans le texte qu'il propose. Selon M. Alfaro, rien n'empêche d'admettre qu'en

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. I (publication des Nations Unies, No de vente: 1958.V.1, vol. I), 470ème séance, par. 60.

principe les Etats qui décident d'établir des relations diplomatiques acceptent en même temps d'établir des relations consulaires. Cependant, il convient de prendre également en considération le cas envisagé dans l'amendement proposé par M. Yokota (exercice des fonctions consulaires par des agents diplomatiques lorsqu'il n'existe pas de consulat). Il est donc possible de combiner les diverses propositions.

20. M. MATINE-DAFTARY souligne, à propos des observations formulées par M. Tounkine, qu'on peut sommairement diviser le monde moderne en deux groupes d'Etats: ceux qui ont adopté le système du commerce d'Etat et ceux qui laissent le commerce aux mains des particuliers. Etant donné que les attributions consulaires ont le commerce pour objet principal, des pays tels que l'Union soviétique et la Tchécoslovaquie, dont les relations commerciales sont confiées à des délégations spécialisées jouissant des privilèges et immunités diplomatiques, peuvent se passer d'organes exerçant les fonctions traditionnelles des consuls. L'Iran, quant à lui, n'a pas de consuls dans ces pays et ses agents diplomatiques à Moscou doivent veiller sur les intérêts de ses ressortissants dans toute l'étendue du territoire de l'Union soviétique. On ne peut changer le régime économique des divers pays, mais le texte devrait tenir compte des réalités. Il faudrait que la Commission mette au point une formule qui s'adapte aux systèmes économiques des divers pays; or, la version proposée par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2 tient compte seulement du cas des pays qui ont adopté le système du commerce d'Etat.

21. M. PADILLA NERVO approuve le paragraphe 1 du nouveau texte proposé par le rapporteur spécial pour l'article premier. Le paragraphe 2 comporte un risque de confusion entre les fonctions consulaires comme telles et les fonctions que peuvent exercer les représentants diplomatiques. L'amendement proposé par M. Yokota s'écarte dans une certaine mesure de la pratique actuelle, car la plupart des fonctions définies à l'article 13 du projet peuvent, bien entendu, être exercées par les missions diplomatiques. Il n'est donc pas nécessaire de limiter l'exercice des fonctions consulaires par les agents diplomatiques au seul cas où il n'a été ni échangé, ni admis d'agent consulaire.

22. Le paragraphe 2 du texte du rapporteur spécial signifie — s'il doit signifier quelque chose — que lorsque deux Etats sont une fois convenus d'établir des relations diplomatiques, il n'existe pas entre eux de désaccord de principe sur l'échange d'agents consulaires. Il est bien certain qu'un Etat qui établit des relations diplomatiques avec un autre Etat accepte, en thèse générale, l'établissement de relations consulaires; mais la rédaction du paragraphe 2 pourrait donner à penser que cet Etat aurait, en quelque manière, l'obligation d'accepter l'établissement de consulats sur son territoire. Or, le fait est qu'un Etat est toujours libre d'accepter ou de ne pas accepter l'établissement de consulats sur son territoire, comme il ressort de l'article 2 du projet.

23. Le paragraphe 2, si on le maintient dans sa rédaction actuelle, pourrait donc donner lieu à certaines difficultés; en outre, c'est une disposition inutile. Le nouveau paragraphe 1, proposé par le rapporteur spécial, pris conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 2, suffit à toutes les fins du projet. Si, toutefois, la Commission décidait de faire figurer dans le texte une disposition conçue dans le sens du paragraphe 2 de l'article premier du nouveau texte du rapporteur, elle devrait donner des précisions, au moins dans le commentaire, sur la portée et les conséquences de cette disposition, et notamment sur le point de savoir s'il existe quelque obligation d'admettre ou d'échanger des agents consulaires.

24. M. AMADO fait observer que l'amendement proposé par M. Yokota, ainsi que la thèse de M. Tounkine, ne tiennent pas compte du fait que, tandis que les relations diplomatiques concernent un pays pris dans son ensemble, les relations consulaires concernent des parties de son territoire. Les consuls exercent leurs fonctions dans une circonscription ou un port déterminé et ces fonctions sont limitées. C'est là une différence essentielle que mettra en lumière l'article 2. M. Amado ne nie pas qu'il existe actuellement une tendance qui fait que les missions diplomatiques exercent assez souvent certaines fonctions consulaires, mais il estime que toute disposition que l'on pourrait tenter de formuler en ce sens provoquerait nécessairement une confusion entre les deux catégories de relations.

25. Il approuve le paragraphe 1 du nouveau texte proposé par le rapporteur spécial. Il n'en va pas de même pour le paragraphe 2, car il n'est pas exact que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires. Les relations diplomatiques peuvent conduire à l'établissement des relations consulaires, mais il n'en est pas toujours ainsi.

26. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait remarquer, à propos des observations formulées par M. Yokota, M. Tounkine et le rapporteur spécial, que le paragraphe 2, dans les versions successives qui ont été proposées par le rapporteur spécial, traite d'un principe général, alors que le paragraphe 2 de l'amendement proposé par M. Yokota s'applique à une situation particulière. Il n'est pas logique de voir dans le fait qu'un agent diplomatique peut exercer des fonctions consulaires une illustration du principe selon lequel l'établissement des relations diplomatiques comporterait l'établissement de relations consulaires. Comme le secrétaire a déjà eu l'occasion de le dire, l'un suit normalement l'autre, mais il ne s'agit pas d'une obligation ni d'une conséquence nécessaire.

27. Le cas envisagé par M. Yokota et M. Tounkine répond à la pratique courante, mais cela ne change rien à la question de principe. Dans le texte proposé par M. Yokota, la première partie du paragraphe 2 demanderait à être modifiée, car elle envisage le problème d'ensemble, tandis que la deuxième partie a trait à une pratique particulière.

28. En outre, cette pratique est subordonnée au consentement préalable de l'Etat de résidence et non pas à l'absence d'objection comme le dit le paragraphe 2. S'il n'est peut-être pas nécessaire qu'un fonctionnaire diplomatique ait reçu l'exequatur pour exercer certaines fonctions consulaires, il lui faut obtenir d'avance l'autorisation de l'Etat de résidence au cas où des fonctionnaires consulaires n'auraient pas été admis ou auraient été rappelés.

29. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) intervient au sujet des différents points qui ont été soulevés au cours du débat. Pour des raisons exposées au chapitre VI de la première partie de son rapport (A/CN.4/108), il persiste à croire que l'expression "représentants consulaires" serait la meilleure en l'occurrence. Il pense, en effet, comme M. Tounkine, que du point de vue de la représentation, la différence entre fonctionnaires diplomatiques et fonctionnaires consulaires est plutôt d'ordre quantitatif que qualificatif. Toutefois, pour donner satisfaction à ceux des membres de la Commission qui ont soulevé des objections à l'égard de

l'expression "représentants consulaires", il serait disposé à la remplacer par "consuls" ou "fonctionnaires consulaires" même si un fonctionnaire consulaire est représentant de son Etat dans sa circonscription qui, dans certains cas, comprend l'ensemble du territoire de l'Etat de résidence.

30. Il n'a pas entendu d'objections de principe à l'égard de son nouveau paragraphe 1 (voir plus haut par. 6) qui vise à tenir compte des observations faites à la séance précédente, tout en se modelant d'aussi près que possible sur la disposition correspondante du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. Il tient à faire ressortir que la conclusion de l'accord mentionné au paragraphe 1 est une condition non seulement de l'établissement de relations consulaires mais aussi de l'ouverture de consulats.

31. Le paragraphe 2 a été l'objet de nombreux malentendus. Plusieurs membres de la Commission ont dit que si l'établissement de relations diplomatiques entraînait normalement l'établissement de relations consulaires, les unes n'englobaient pas nécessairement les autres. Si cette conception implique une dissociation des deux types de relations, M. Zourek est contraint de répondre que, comme M. Tounkine l'a démontré, elle n'est pas confirmée par la pratique courante.

32. Il est absolument contraire à la pratique d'admettre qu'il soit possible d'exclure les relations consulaires au moment de l'établissement de relations diplomatiques, comme les amendements de M. Yokota et de M. Edmonds tendent à le faire. M. Zourek n'a pas connaissance d'un seul cas où une mission diplomatique se soit entièrement désintéressée des fonctions consulaires. Une fois qu'une mission diplomatique a été admise, il est inconcevable qu'elle ne puisse exercer les fonctions essentielles des fonctionnaires consulaires qui sont énoncées dans le projet d'article 13. Il lui semble que, pour certains membres, le malentendu vient de l'idée qu'on ne peut parler de relations consulaires que si les fonctions consulaires sont exercées par un consulat indépendant de la mission diplomatique.

33. En ce qui concerne les doutes que M. Padilla Nervo éprouve au sujet de la portée du paragraphe 2, M. Zourek ne croit pas que l'on puisse interpréter le paragraphe comme impliquant le droit d'exiger l'établissement d'un consulat. Cette question est abordée dans le commentaire et, si besoin est, on peut la mentionner de façon plus explicite dans l'article lui-même bien que le paragraphe 1 prévoie déjà que "l'ouverture d'offices consulaires s'effectue par voie d'accord mutuel entre les Etats intéressés".

34. On a suggéré de supprimer le paragraphe 2. L'article serait alors incomplet car il signifierait qu'il n'y a pas de relations consulaires en l'absence d'un accord spécial concernant l'ouverture de consulats. Ainsi l'article ne viserait pas la grande majorité des cas où les relations consulaires sont assurées par les missions diplomatiques qui ont, très souvent, des fonctionnaires spéciaux chargés des sections consulaires. A son avis, la Commission ne devrait pas trop hésiter à accepter le paragraphe en question au stade actuel parce que les gouvernements seront en mesure de présenter leurs observations au sujet de l'article et diront sans aucun doute si le paragraphe 2 correspond ou non à la pratique. La Commission aura l'occasion de procéder à un nouvel examen de ce texte à la lumière de leurs observations.

35. M. Zourek voudrait montrer que l'impression de M. Matine-Daftary n'est pas juste lorsqu'il pense que les Etats à économie planifiée du type socialiste ne tiennent pas autant à avoir des consulats que les autres Etats parce qu'ils préfèrent recourir à des missions commerciales. Ces dernières ne s'occupent que de commerce alors que les relations consulaires concernent un domaine beaucoup plus étendu. Par exemple, la Tchécoslovaquie a de nombreux consulats à l'étranger. Précisément parce qu'ils permettent des contacts quotidiens entre des Etats ayant des systèmes économiques et sociaux différents, ces consulats sont des institutions de caractère général qui servent les intérêts de tous les Etats.

36. M. Verdross a rappelé (voir plus haut par. 17) sa proposition faite à la dixième session d'ajouter, au début du paragraphe 2, le membre de phrase "Sous réserve... Etat de résidence". Si cet amendement se rapporte aux relations consulaires avec les autorités locales, l'idée peut être acceptée sous une forme ou sous une autre. Toutefois, le texte ne doit pas être rédigé en termes trop larges parce qu'il risquerait d'impliquer que les pouvoirs des consuls relèvent toujours du droit interne ce qui, bien entendu, n'est pas le cas.

37. M. Verdross a dit en outre que l'une des caractéristiques des consuls est d'avoir le droit de faire directement des représentations aux autorités locales. M. Zourek estime que cet aspect de la question se rapporte non pas aux caractéristiques essentielles des consuls, mais plutôt à la manière dont ils exercent leurs fonctions. Du reste, c'est un point qui peut être traité de façon plus appropriée dans le cadre d'un des articles suivants.

38. M. Amado a fait observer, à très juste titre, que les fonctions consulaires ne s'exercent que dans des circonscriptions particulières. Toutefois, il arrive que ces circonscriptions coïncident avec l'ensemble du territoire de l'Etat de résidence et M. Zourek estime que l'article doit être rédigé de manière à prévoir toutes les possibilités.

39. Enfin, M. Scelle a dit que la rupture des relations diplomatiques ne signifiait pas automatiquement la rupture des relations consulaires; M. Zourek se déclare d'accord, mais il pense que c'est un point que l'on devra examiner à propos de l'article 19 (*Rupture des relations consulaires*).

40. M. MATINE-DAFTARY demande au rapporteur spécial si, en fait, les Etats à organisation socialiste, comme la Tchécoslovaquie, continuent à avoir des consulats dans les pays où ils n'ont pas de représentation diplomatique. Il voudrait également savoir si ces Etats ont des consulats séparés dans les pays où ils ont des missions diplomatiques et s'ils accordent l'exequatur aux consuls d'autres Etats dans des circonstances semblables.

41. M. YOKOTA pense que certains membres de la Commission ont mal compris son amendement; il n'a peut-être pas été rédigé en termes suffisamment clairs. Au paragraphe 2, il n'a pas voulu dire que les agents diplomatiques ne peuvent exercer les fonctions habituelles des consuls que si des fonctionnaires consulaires n'ont pas été échangés ou admis. Il a voulu viser le cas où des relations diplomatiques ont été établies mais où les Etats intéressés n'ont pas encore abouti à un accord pour l'ouverture de consulats. La question se pose alors de savoir si des relations consulaires ont déjà ou n'ont pas encore été établies. Le rapporteur spécial croit qu'elles ont été établies, mais plusieurs membres de la Commission, dont lui-même, ne sont pas de cet avis. La question peut être considérée comme

un peu théorique et, puisqu'elle prête à controverse, la Commission devrait éviter de prévoir une disposition à son sujet. M. Yokota s'est abstenu à dessein de parler de relations consulaires. Quant à son amendement lui-même, et pour éviter tout malentendu, on pourrait l'améliorer en ajoutant le mot "Même" avant "Au cas" au début du paragraphe 2.

42. M. AGO déclare que sous réserve de modifications éventuelles de pure forme, il est entièrement satisfait du nouveau texte que le rapporteur spécial propose pour le paragraphe 1 et le préfère à ceux de M. Edmonds et de M. Yokota qui sont identiques.

43. Le débat a renforcé sa conviction que le paragraphe 2 doit être supprimé. Le secrétaire a fait observer que la seule chose que la Commission puisse faire c'est d'enregistrer le fait que l'établissement de relations diplomatiques est normalement accompagné de l'établissement de relations consulaires. C'est souvent exact, et ce cas est même plus fréquent que le cas contraire, mais il n'est pas utile de rapporter simplement un fait: la Commission doit dire si oui ou non, en droit, l'établissement de relations diplomatiques comporte nécessairement l'établissement de relations consulaires. Sur ce point capital, il lui est impossible de partager l'opinion du rapporteur spécial.

44. On pourrait arguer que le tout comprend la partie et que si des Etats acceptent d'établir des relations diplomatiques, ils conviennent, en même temps, d'établir des relations consulaires. Mais il n'en est pas ainsi. Il est exact que les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires se sont développées et que la distinction primitive qui les séparait est devenue assez imprécise, mais la différence fondamentale demeure. La mission diplomatique représente l'Etat qui l'envoie dans ses relations internationales avec un autre Etat, alors que les consuls s'occupent de la situation interne des ressortissants de leur Etat sur territoire étranger. Malgré les cas limites, la distinction fondamentale signifie qu'un Etat peut convenir d'établir des relations consulaires même s'il n'entend pas établir de relations diplomatiques et vice versa, mais l'établissement simultané n'est pas automatique.

45. Le rapporteur spécial et M. Tounkine ont soutenu que le paragraphe 2 ne traitait que des relations consulaires et non pas de l'établissement effectif de consulats qui, ils le reconnaissent, nécessite l'accord de l'autre Etat. Toutefois, même eu égard au simple exercice de fonctions consulaires par des missions diplomatiques, les exemples cités par M. Tounkine, pour intéressants qu'ils soient, peuvent être également interprétés en sens absolument contraire, savoir que le consentement tacite de l'Etat accréditaire est nécessaire avant que les fonctions consulaires puissent être exercées. De plus, certaines des soi-disant "fonctions consulaires" qui sont exercées par les ambassades sont la preuve non pas de l'existence de relations consulaires, mais de l'existence d'une forme particulière de relations diplomatiques.

46. M. EL-KHOURI pense que le paragraphe 2 devrait porter exclusivement sur l'exercice des fonctions consulaires par les missions diplomatiques et ne pas traiter de l'établissement des relations consulaires, qui devrait faire l'objet du paragraphe 3.

47. Les services consulaires sont extrêmement importants; il faudrait donc faire figurer dans les articles appropriés toutes dispositions nécessaires pour assurer leur permanence en temps de paix, car ils sont indispensables à la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi. On pourrait confier au rapporteur spécial et au Comité de rédaction le soin de veiller à ce que ce principe soit inscrit dans le texte.

48. M. BARTOS a, comme M. Ago, certaines objections d'ordre théorique contre la manière selon laquelle la question des relations consulaires est posée à l'article premier; il est prêt cependant à s'incliner devant la décision de la majorité, mais sans renoncer pour autant à ses convictions.

49. La question essentielle est de savoir si l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires. Dans certains cas, il y a incontestablement fusion des relations diplomatiques et des relations consulaires; l'une des fonctions d'une mission diplomatique consiste à protéger les intérêts de l'Etat accréditant et, par conséquent, les intérêts de ses ressortissants, contre les infractions aux règles du droit international. Il s'ensuit que toute protection n'est pas nécessairement une forme de la protection consulaire.

50. M. Bartoš rappelle l'évolution de la pratique; dans la plupart des capitales, les consulats ont été fermés après la première guerre mondiale, et remplacés par des sections consulaires créées dans le cadre des missions diplomatiques. Cependant, les Etats accréditaires ne conçoivent pas tous de la même manière le rôle de ces sections consulaires. Même si la protection accordée est identique, quant au fond, la manière dont elle s'exerce varie suivant les cas. Certains Etats ne font pas de différence entre les consuls et les agents diplomatiques appartenant aux sections consulaires des missions diplomatiques, mais d'autres Etats estiment que les interventions des fonctionnaires des sections consulaires doivent toutes suivre la voie diplomatique normale, c'est-à-dire passer par le Ministère des affaires étrangères, alors que les consuls peuvent traiter avec les autorités locales et se présenter devant les tribunaux. Certains Etats exigent que les chefs des sections consulaires et leurs suppléants soient munis de lettres de provision par l'Etat d'envoi et aient reçu l'exequatur du pays auprès duquel est accréditée la mission diplomatique à laquelle ils appartiennent. En pareil cas, l'établissement de relations dites consulaires se fait donc par des actes accomplis du commun accord des Etats intéressés. Dans d'autres cas, la section consulaire des missions diplomatiques n'a que des attributions restreintes. En Europe, la Belgique, la France et les Pays-Bas ne font pas de distinction entre les consuls eux-mêmes et les sections consulaires des missions diplomatiques, tandis qu'en Italie on exige que la mission diplomatique notifie les noms des membres de la mission diplomatique qui exercent des fonctions consulaires; le ministère des affaires étrangères doit en donner avis aux autorités de la circonscription qui leur est assignée pour l'exercice des fonctions consulaires et cet avis doit être confirmé aux autorités locales.

51. Au Royaume-Uni, il est recommandé aux fonctionnaires des sections consulaires de se munir de lettres de provision et d'obtenir un exequatur. Les autorités locales admettent l'intervention de ces fonctionnaires même sans les lettres de provision et d'exequatur, mais la réponse est communiquée par l'intermédiaire du Foreign Office, même lorsque l'intervention initiale a eu lieu auprès du Home Office ou des autorités locales. Les tribunaux du Royaume-Uni n'admettent l'intervention des agents diplomatiques que si ces derniers ont obtenu l'exequatur.

52. Il est indispensable que les fonctionnaires appartenant aux missions diplomatiques soient en mesure d'exercer des attributions consulaires lorsqu'il n'existe pas d'office consulaire proprement dit. Ainsi, sur le plan de la *lex ferenda*, on peut admettre qu'une fois les relations diplomatiques établies, il n'y aurait pas grande difficulté à instaurer des relations consulaires. Toutefois, M. Bartoš ne saurait se rallier sans réserve à la thèse de M. Scelle selon laquelle il est du devoir des Etats d'établir des relations consulaires. L'idée est raisonnable, mais elle n'a pas encore reçu la sanction du droit international.

53. Au sujet de la question de compétence, M. Bartoš souligne que tout ce qui a trait au commerce n'est pas exclusivement du ressort des consuls, bien que la conclusion de contrats commerciaux de droit privé relève normalement de la fonction consulaire, tandis que la politique commerciale, la conclusion des traités de commerce et même les protestations à élever contre des violations de ces traités sont autant de questions réservées à l'échelon diplomatique; toutefois, lorsqu'il s'agit de particuliers, les consuls peuvent faire des représentations pour sauvegarder leurs intérêts. Une autre différence entre agent diplomatique et fonctionnaire consulaire consiste dans le fait que le fonctionnaire consulaire ne peut régulièrement se voir dénier le droit d'aller en un lieu quelconque de sa circonscription pour protéger les intérêts d'un ressortissant de l'Etat d'envoi alors qu'un agent diplomatique peut, dans le même cas, être tenu d'obtenir l'autorisation expresse de l'Etat accréditaire.

54. Si la Commission souhaite, en rédigeant le projet sur les relations et immunités consulaires, contribuer au progrès du droit international, M. Bartoš pourra accepter le texte proposé par le rapporteur spécial pour l'article premier, en y apportant éventuellement, sous certaines réserves, les amendements proposés par M. Yokota et par M. Edmonds vu que la pratique est aujourd'hui de traiter les Etats sur un pied d'égalité au point de vue du droit relatif à l'ouverture des offices consulaires; mais si la Commission entend faire œuvre de codification, ce texte ne convient pas entièrement.

55. M. TOUNKINE fait observer que la Commission s'attache à formuler des règles de droit international, sans avoir à distinguer entre *lex lata* et *lex ferenda*. Certes, elle doit tenir compte de la pratique actuelle, si cela peut servir la cause des relations internationales et de la paix mondiale; nul ne conteste, bien entendu, que même en l'absence de pratique généralement établie, la Commission ne puisse élaborer la règle nécessaire dans le cadre de la *lex ferenda*. Cela dit, la pratique universelle reconnaît à toute mission diplomatique le droit d'exercer certaines fonctions consulaires. Il ne s'agit pas là d'une exception, comme l'a prétendu M. Ago. Personne n'a jamais contesté ce droit, qu'il y ait ou non des consulats sur le territoire considéré. La question essentielle est de savoir si la pratique actuelle est favorable aux relations internationales et l'on ne saurait contester qu'il en soit ainsi. Il faut donc réduire au minimum ce qui pourrait lui être contraire. Etant donné que les mots "comporte l'établissement de relations consulaires" qui figurent au paragraphe 2 du texte revisé du rapporteur spécial donnent lieu à des doutes, on pourrait les supprimer et rédiger autrement ce paragraphe. L'essentiel est que le texte soit conçu de manière à ne pas exclure la possibilité, pour les missions diplomatiques, d'exercer les fonctions consulaires. Le Comité de rédaction trouvera certainement la formule qui convient pour dire que les missions diplomatiques peuvent, dans tous les cas, exercer les fonctions consulaires.

La séance est levée à 12 h. 55.

498ème SEANCE

Jeudi 21 mai 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE PREMIER (*suite*)

1. Le PRESIDENT prie la Commission de poursuivre le débat sur le nouvel article premier du rapporteur spécial (voir 497ème séance, par. 6).

2. M. HSU fait observer que le nouveau texte proposé par le rapporteur spécial contient, semble-t-il, une contradiction. Si l'établissement de relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires, l'ouverture de consulats ne serait pas effectuée par voie d'accord et, inversement, si les consulats sont ouverts par voie d'accord, l'établissement de relations diplomatiques ne comporte pas l'établissement de relations consulaires. On a dit que le paragraphe 2 implique une libéralisation dans l'établissement des relations consulaires. Il convient d'accueillir favorablement cette idée, mais de la présenter sous une forme logique et il faut amender au paragraphe 1, le membre de phrase qui a trait à l'ouverture des consulats. Il est relativement secondaire de savoir si les fonctions consulaires sont exercées par un consulat ou par la section consulaire d'une ambassade, mais l'ouverture d'un consulat appelle d'autres considérations qui sont essentielles. Il serait donc préférable de placer les mots "et l'ouverture d'offices consulaires" dans un contexte différent et plus développé, mais sans ajouter la restriction qui consiste à subordonner à un accord l'ouverture des consulats.

3. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare que le texte du rapporteur spécial qui a trait aux liens existant entre l'établissement de relations diplomatiques et l'exercice de fonctions consulaires est préférable aux textes qui ont été proposés par M. Yokota et M. Edmonds (voir 497ème séance, par. 11 et 9), parce qu'il contient à la fois l'idée de l'établissement de relations consulaires et celle de l'ouverture de consulats. Sir Gerald Fitzmaurice doute cependant que l'expression "relations consulaires" soit juste. On peut, naturellement, parler de relations diplomatiques, mais il préférerait remplacer l'expression "relations consulaires" par une formule telle que "la réception de fonctionnaires consulaires" ou "l'exercice de fonctions consulaires"; cependant, il n'insistera pas catégoriquement pour faire adopter cette proposition.

4. Il y a doute sur le sens de l'expression "fonctions consulaires". Les consuls exercent un grand nombre

de fonctions qui ne sont pas spécifiquement des fonctions consulaires et qui pourraient être exercées, là où il n'existe pas de consulats, par une mission diplomatique agissant dans le cadre de ses fonctions diplomatiques ordinaires. Il serait inexact de prétendre que ces fonctions sont nécessairement des fonctions consulaires ou que l'établissement de relations diplomatiques implique l'exercice de fonctions consulaires. La situation véritable est masquée par le fait qu'un grand nombre de fonctions peuvent être exercées soit par des missions diplomatiques, soit par des consulats; mais ces fonctions ne sont pas spécifiquement consulaires. Les fonctions énumérées aux paragraphes 8 et 10 de l'article 13, et surtout les fonctions maritimes prévues au paragraphe 3, sont spécifiquement consulaires et ne sont jamais exercées par des missions diplomatiques, à moins que celles-ci ne se soient adjoint une section consulaire explicitement ou tacitement autorisée par le Gouvernement de l'Etat accréditaire. Dans ce cas, la section consulaire est en fait un consulat, même si elle est logée dans les locaux de la mission diplomatique. Il est extrêmement rare qu'une section consulaire soit établie sans l'accord de l'Etat accréditaire et les fonctions spécifiquement consulaires ne peuvent être accomplies sans exequatur.

5. L'état actuel du droit international en la matière n'est pas parfaitement clair. Il est exact que de plus en plus les fonctions consulaires sont exercées par des missions diplomatiques ou par leur section consulaire, mais ce n'est pas une raison de considérer comme une règle positive du droit international que l'établissement de relations diplomatiques implique *ipso facto* l'établissement de relations consulaires. La pratique en est relativement nouvelle; elle n'est apparue dans l'ensemble que peu après la première guerre mondiale et elle est liée à la tendance moderne d'amalgamer les services diplomatiques et consulaires. De plus, comme il est généralement admis que la rupture des relations diplomatiques n'emporte pas automatiquement celle des relations consulaires, il doit être également vrai que l'établissement de relations diplomatiques n'implique pas nécessairement l'établissement de relations consulaires.

6. La Commission pourrait donc se borner à indiquer qu'elle n'a rien à redire à la pratique suivant laquelle certaines fonctions consulaires sont exercées par des missions diplomatiques, pourvu que l'Etat accréditaire y consente; le sujet du paragraphe 2 pourrait être exposé dans le commentaire; et l'on pourrait ensuite demander aux gouvernements s'ils approuveraient l'insertion dans l'article premier d'une disposition allant dans le sens proposé par le rapporteur spécial. Une autre solution consisterait pour la Commission à ne s'arrêter, pour le moment, à aucune décision définitive et à reprendre l'examen de la question quand elle aura examiné les articles relatifs aux fonctions consulaires; ou encore elle pourrait demander au Comité de rédaction de soumettre une variante qui reconnaîtrait la pratique suivie, mais sans en inférer une règle de droit automatique impliquant que l'Etat accréditaire ne peut empêcher une ambassade d'exercer des fonctions consulaires.

7. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répondant à la question posée par M. Matine-Daftary à la séance précédente (497ème séance, par. 40) indique que le Gouvernement tchécoslovaque a souvent nommé des consuls généraux dans des pays où il existait déjà une mission diplomatique; à l'heure actuelle la Tchécoslovaquie possède, par exemple, des consulats à Bombay, Montréal, Shanghaï, Salzbourg, Damas, Zürich, Istamboul, Zagreb et Szczecin; elle a aussi envoyé des consuls dans des pays où la Tchécoslovaquie n'a pas de mission diplomatique et elle a également admis des consuls de pays qui n'ont pas de mission diplomatique en Tchécoslovaquie.

8. L'échange de vues sur l'article premier a été très utile. La question principale est de savoir si une mission diplomatique doit avoir une autorisation spéciale pour exercer des fonctions consulaires et si elle peut les exercer toutes ou seulement certaines d'entre elles. Les arguments invoqués contre le paragraphe 2 n'ont pas convaincu M. Zourek. Il n'a trouvé aucun exemple de missions diplomatiques auxquelles on aurait interdit d'exercer des fonctions consulaires. Il a toujours été admis que les missions diplomatiques peuvent protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat accréditant, mais ces missions ont également toujours exercé et doivent exercer des fonctions consulaires, même les plus spécifiques comme certaines de celles qui sont énumérées à l'article 13. Toutes les missions diplomatiques exercent ces fonctions, non en vertu d'une autorisation expresse, mais dans le cadre de leurs attributions ordinaires. Si elles n'exercent pas d'habitude les fonctions maritimes énumérées au paragraphe 3 de l'article 13, c'est uniquement parce que, en général, leur siège ne se trouve pas dans un port de mer; mais c'est un obstacle pratique et non un obstacle juridique qui les en empêche.

9. Il est exact que quelquefois les Etats demandent au chef de la section consulaire d'une ambassade de présenter des lettres de provision et de solliciter un exequatur, mais ces documents ne sont pas une condition préalable à l'exercice des activités consulaires, et ils ne sont exigés que quand la section consulaire veut entrer directement en contact avec les autorités locales. Autrement, toute relation de ce genre se noue par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères comme dans le cas des relations diplomatiques.

10. La Commission devrait se faire une idée claire de la situation, car M. Zourek aura à revenir sur cette question quand il traitera des articles suivants. Si elle n'accepte pas le principe que les relations diplomatiques englobent les relations consulaires, il lui sera difficile, du moins en théorie, de maintenir que les relations consulaires peuvent continuer après la rupture des relations diplomatiques, sauf au cas où l'état de guerre a été proclamé entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Telle est cependant l'opinion de la grande majorité des auteurs et c'est sur cette opinion que M. Zourek a fondé le paragraphe 3 de l'article 19.

11. On a critiqué l'expression "relations consulaires"; mais comme elle est consacrée par l'usage et qu'elle a été choisie par l'Assemblée générale, la Commission est virtuellement tenue de l'employer, d'autant plus qu'il existe parfois des relations consulaires sans qu'il y ait de relations diplomatiques. Du reste cette expression se justifie pleinement aussi en théorie. Si un Etat envoie un consul dans un autre Etat, ceci fait naître entre les deux Etats des relations qui sont régies par le droit international et amène aussi certains droits et certains devoirs pour les deux Etats en question.

12. En ce qui concerne les propositions du Président relatives à la procédure, M. Zourek est parvenu à la conclusion que la façon la plus sage de procéder serait d'adopter le paragraphe 1 et de laisser en suspens le paragraphe 2 en attendant que la Commission ait étudié tout le projet et, en particulier, les articles 13 et 19. On

peut parfaitement remanier le paragraphe 2 en remplaçant l'expression "relations consulaires" par quelque autre formule.

13. Le PRESIDENT propose qu'avant d'adopter la suggestion du rapporteur spécial la Commission considère que l'article premier paraît presque prendre le contre-pied de l'article 2 qui exige un accord et du paragraphe 10 du commentaire sur l'article premier (A/CN.4/108, deuxième partie) aux termes duquel aucun Etat n'est tenu d'établir les relations consulaires, sauf dans le cas où il s'y est engagé par un accord international antérieur. A son avis, le paragraphe 2 de l'article premier vise en réalité les postes consulaires plutôt que les relations consulaires. Le contenu du paragraphe 2 de l'article premier pourrait donc être transféré à l'article 2, car la situation serait beaucoup plus claire si tous ces points étaient traités dans un seul article.

Le nouveau paragraphe 1 de l'article premier est adopté sous réserve de modifications de forme.

L'examen du paragraphe 2 de l'article premier est ajourné.

ARTICLE 2

14. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l'article 2 (*Accord concernant la circonscription consulaire*), auquel M. Edmonds a proposé d'apporter les amendements suivants:

"i) Au paragraphe 1, remplacer le mot "doit" par "devrait";

"ii) Remplacer le paragraphe 2 par le texte ci-après:

"En l'absence d'accord particulier ou de notification de l'Etat de résidence, en sens contraire, un Etat peut avoir un consul dans tout port, ville ou lieu du territoire de l'Etat de résidence où un autre Etat est autorisé à avoir un consul";

"iii) Rédiger comme suit le paragraphe 4:

"Sauf stipulation contraire d'un accord éventuel, un consul ne peut exercer ses fonctions en dehors de sa circonscription qu'avec l'autorisation expresse de l'Etat de résidence."

15. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présentant l'article 2, estime que le principe de l'accord posé au paragraphe 2 de l'article premier, dans sa nouvelle rédaction, régit certainement l'article 2, encore qu'il y ait des cas où les relations consulaires sont temporairement unilatérales, par exemple lorsqu'un Etat admet un consul sans demander l'autorisation d'en envoyer un en échange.

16. Le siège et la circonscription de la mission consulaire ne sont pas les seuls points mentionnés dans les conventions consulaires, mais ce sont les points essentiels qui doivent être réglés si l'on veut éviter des controverses entre les Etats intéressés.

17. Il serait logique d'établir une règle sur les modifications ultérieures de la circonscription consulaire. Diverses formules apparaissent dans les conventions consulaires, y compris la possibilité de consentir à une modification de la circonscription en acceptant sans opposition une notification à cet effet. Ce sont là des points de détail; le principe devrait être maintenu.

18. La règle posée au paragraphe 3 est également essentielle, mais le libellé pourrait maintenant en être remanié en fonction du texte revisé du paragraphe 1 de l'article premier, déjà adopté. Un paragraphe de ce genre est nécessaire si l'on veut éviter des malentendus entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

19. Le paragraphe 4 touche à l'essence des relations consulaires. Si les représentants consulaires veulent exercer leurs fonctions hors de leur circonscription, ils doivent obtenir l'autorisation expresse de l'Etat de résidence.

20. Le changement proposé pour le paragraphe 1 dans les amendements de M. Edmonds ne semble pas être une amélioration, car on ne saurait demander moins qu'un accord sur le siège et la circonscription.

21. Le texte proposé par M. Edmonds pour le paragraphe 2 s'écarte entièrement de l'idée dont s'inspire le paragraphe 2 de M. Zourek et, s'il était accepté, il devrait figurer ailleurs. M. Zourek sera heureux cependant d'entendre des explications complémentaires et de connaître l'opinion de la Commission avant d'adopter une attitude définitive à l'égard de cet amendement.

22. M. Zourek n'a pas d'objection de principe contre l'amendement au paragraphe 4 si la Commission accepte cet amendement. Il recommande cependant une formule qui couvrirait et le membre de phrase d'introduction du texte actuel et l'amendement de M. Edmonds.

23. M. EDMONDS explique que son amendement au paragraphe 1 est purement rédactionnel; il a jugé que le terme "doit", qui contient une idée d'obligation, était trop fort.

24. Le paragraphe 2 du texte du rapporteur spécial est inutile et fait double emploi. On ferait peut-être aussi bien d'introduire ici la clause de la nation la plus favorisée que M. Edmonds a empruntée directement au projet de Harvard [1]. La disposition n'est pas d'une rigidité excessive puisqu'elle est atténuée par la formule: "En l'absence d'accord particulier ou de notification de l'Etat de résidence, en sens contraire".

25. M. Edmonds peut accepter le paragraphe 3 tel qu'il a été présenté par le rapporteur spécial, mais le paragraphe 4 impose une restriction que la Commission devrait rejeter. L'exercice des fonctions du consul en dehors de sa circonscription, devrait être régi par un accord entre les Etats intéressés et non par les dispositions des articles considérés.

26. M. SCELLE estime que l'article 2 prête le flanc à la critique. Le devoir pour un Etat d'établir des consulats n'est mentionné ni à l'article premier ni à l'article 2, or ce devoir existe partout où les circonstances l'exigent, par exemple quand un grand nombre de ressortissants étrangers sont concentrés dans un pays donné. Le consulat doit avoir un siège; or, quand c'est une mission diplomatique qui exerce les fonctions consulaires, on ne saurait dire que les locaux de la mission soient un siège de consulat. Ainsi, le libellé du paragraphe 1 de l'article 2 est incompatible avec les idées que le rapporteur spécial a avancées à l'appui de sa nouvelle rédaction du paragraphe 2 de l'article premier.

27. Il y a beaucoup à dire en ce qui concerne le paragraphe 2 et M. Scelle exposera en détail ses raisons à l'occasion d'autres articles. Il conviendrait cependant de compléter le paragraphe en insérant les mots "directement ou indirectement" après le mot "apportées", car les commentaires sur les articles suivants montreront qu'un accord antérieur sur l'échange et l'admission de représentants consulaires peut en fait être modifié

[1] Harvard Law School, *Research in International Law II. The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 389 à 392.

par le refus systématique ou le retrait également systématique de l'exequatur. Dans les relations récentes entre la Tunisie et la France, les exequatur de cinq ou six consuls ont été systématiquement retirés, non en raison d'une faute professionnelle des consuls, mais pour des raisons politiques, et l'accord consulaire antérieur s'est ainsi trouvé complètement modifié.

28. M. Scelle ne peut comprendre l'intention qui est à la base du paragraphe 3. Ou bien la déclaration est si évidente qu'elle ne vaut pas d'être faite, ou bien elle est incompatible avec le principe de l'accord précédemment adopté. Le paragraphe devrait être supprimé parce qu'il en dit trop peu ou trop.

29. M. Scelle reviendra au fond du paragraphe 4 à propos d'autres articles, mais il n'a pas en principe d'objection à son maintien.

30. M. VERDROSS approuve en principe quant au fond l'article 2 du projet du rapporteur spécial, mais, à son avis, il faudrait dire nettement si l'idée qui est à la base du paragraphe 3 est la même que celle qui inspire le nouveau paragraphe 1 de l'article premier. On peut considérer que c'est là une question de forme, mais il estime quant à lui qu'on devrait proposer au Comité de rédaction de supprimer les mots "l'ouverture d'offices consulaires" qui figurent au paragraphe 1 de l'article premier, de façon que l'établissement de relations soit traité à l'article premier et l'ouverture de consulats à l'article 2.

31. M. YOKOTA fait observer que le paragraphe 2 concerne seulement les modifications apportées à la circonscription consulaire et non celles qui affectent le siège de la mission consulaire. Comme de pareilles modifications peuvent se produire et devraient elles aussi s'effectuer par voie d'accord entre les deux Etats intéressés, il serait bon d'insérer les mots "ou au siège du consulat" après les mots "à la circonscription consulaire".

32. Passant au paragraphe 4, M. Yokota propose de supprimer le mot "expresse". Il n'y a, semble-t-il, aucune raison valable d'interdire aux fonctionnaires consulaires d'exercer leurs fonctions en dehors de leur circonscription lorsque l'Etat de résidence ne soulève pas d'objection. Si l'on exigeait toujours une autorisation expresse, les fonctionnaires consulaires pourraient être empêchés d'accomplir les actes nécessaires, notamment en cas d'urgence. En outre, la pratique suivie à cet égard n'est pas simple et les circonscriptions des fonctionnaires consulaires ne sont pas toujours connues de l'Etat de résidence. Par exemple certains Etats — y compris les Etats-Unis — qui indiquent très soigneusement leurs circonscriptions consulaires, ont porté à la connaissance du Gouvernement du Japon les circonscriptions de leurs consuls, tandis que certains pays d'Amérique du sud et d'Asie ne spécifient pas ces circonscriptions, mais seulement le siège des missions consulaires. Dans ces circonstances, il est techniquement difficile et parfois même impossible pour l'Etat de donner une autorisation expresse et il est inopportun de poser une règle qui ait cette rigidité et ce caractère impératif.

33. M. Yokota estime que la version que M. Edmonds propose pour le paragraphe 2 traite d'un problème différent de celui qui est visé au paragraphe 2 du rapporteur spécial. Les deux dispositions sont utiles et elles devraient toutes deux être retenues.

34. M. AMADO, se référant au paragraphe 2 de l'article 2, ne voit pas quelles modifications pourraient être apportées aux circonscriptions consulaires. Il faudrait donner plus de précision à ce paragraphe.

35. Il n'approuve pas l'expression "représentants consulaires" qui figure au paragraphe 1. Si la majorité décide de garder cette formule, il n'élèvera pas d'objections, mais il préfère l'expression "fonctionnaires consulaires".

36. M. SCELLE indique, à l'intention de M. Amado, qu'une modification capitale dans une circonscription consulaire serait sa suppression pour une raison telle que suspicion d'espionnage ou difficultés avec la population locale. Bien entendu, cette mesure constituerait une annulation partielle de l'accord.

37. Il ne peut approuver la rédaction du paragraphe 2 proposée par M. Edmonds parce qu'elle semble impliquer une égalité un peu artificielle dans la représentation consulaire. L'ouverture d'un consulat dépend évidemment des besoins de l'Etat d'envoi plutôt que des mesures que pourrait prendre un Etat tiers.

38. M. SANDSTRÖM propose d'apporter certains amendements à l'article 2. Il ne convient pas d'employer les expressions "représentant consulaire" et "mission consulaire" qui assimilent, à tort, les relations consulaires aux relations diplomatiques. Au paragraphe 1, il propose donc de remplacer les mots "l'échange ou l'admission de représentants consulaires" par les mots "la création de consulats". En tout cas, la question de terminologie devra être examinée à propos de l'article 4 (*Acquisition du statut consulaire*).

39. Il pense, comme M. Scelle, que le paragraphe 3 est superflu et il en propose la suppression. Enfin, le texte du paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 2 (A/CN.4/108, deuxième partie) devrait être inséré dans l'article lui-même. En conséquence, il propose d'ajouter le paragraphe nouveau ci-après qui est inspiré de l'article 5 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques [2]:

> "Le consentement de l'Etat de résidence est également nécessaire si l'Etat d'envoi a l'intention d'y nommer un consul qui sera en même temps consul dans un autre Etat."

40. M. TOUNKINE approuve, de façon générale, le texte que le rapporteur spécial propose pour l'article 2 et pense que le paragraphe 1 est acceptable sous réserve de modifications d'ordre rédactionnel.

41. Se référant au paragraphe 2, il ajoute que ce paragraphe signifie, en fait, qu'aucun changement ne peut être apporté à une circonscription consulaire sans le consentement de l'Etat d'envoi; or, c'est aller trop loin, semble-t-il, que d'interdire à l'Etat de résidence de modifier les circonscriptions consulaires sur son propre territoire. M. Tounkine n'a pas de proposition précise à présenter, mais il espère que la Commission tiendra compte de son observation.

42. Il pense, comme M. Scelle et M. Sandström, que le paragraphe 3 est superflu et qu'il peut être supprimé.

43. Passant aux amendements de M. Edmonds, il déclare que le paragraphe 2 proposé entraînerait probablement des inconvénients d'ordre pratique s'il était accepté. Un Etat de résidence qui ne voudrait pas être lié par une obligation du genre de celle qu'implique le texte de M. Edmonds devrait, lors de l'ouverture du premier consulat d'un Etat d'envoi dans une ville ou un port, publier un avis spécial pour annoncer que les mêmes droits ne sont pas accordés aux autres Etats.

[2] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. III, par. 53.

Il pourrait en résulter des différends quant à la validité d'une telle notification et d'autres complications inutiles. En revanche, il considère que le texte proposé par M. Edmonds pour le paragraphe 4 est préférable au projet du rapporteur spécial.

44. Pour M. PAL, les difficultés concernant l'article 2 viennent plutôt de la rédaction que de la substance. Il partage l'opinion des orateurs qui ont signalé l'inutilité du paragraphe 3, eu égard notamment aux nouvelles dispositions du paragraphe 1 de l'article premier pris conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 2. Il croit évident que les mots "circonscription consulaire" aux paragraphes 1 et 2 de l'article 2 désignent le ressort d'un consulat. L'emplacement du consulat, de ses offices, ou l'étendue territoriale de la fonction consulaire peuvent changer. A cet égard, il rappelle l'article 11 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques [3].

45. Le début du paragraphe 4 n'est pas exact puisque le projet ne contient pas d'autre article relatif à la question qui fait l'objet de l'article 2. Il préfère donc, à cet égard, le texte que M. Edmonds propose pour ce paragraphe.

46. Il appelle l'attention sur la dernière phrase du paragraphe 6 du commentaire relatif à l'article 2. L'affirmation qu'elle contient ne s'appuie sur aucune disposition de l'article 2 lui-même. D'autre part, si l'on a jugé nécessaire de faire figurer l'article 19 dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques c'est parce que les obligations qu'il prévoit ne résultent pas de plein droit de l'établissement de relations diplomatiques.

47. M. BARTOS approuve le principe dont s'inspire le projet que le rapporteur spécial a établi pour l'article 2. M. Zourek lui-même a reconnu que le mot "représentants" devait être remplacé par un autre terme; c'est au Comité de rédaction à se prononcer à cet égard.

48. Le paragraphe 2 pose la question théorique de savoir si l'autorisation d'ouvrir un consulat est un acte contractuel ou un acte de souveraineté. A son avis, une fois l'autorisation donnée, il existe une sorte de convention, bien que ce ne soit pas une convention formelle. Le paragraphe 2 repose donc sur un principe exact. Néanmoins, on doit tenir compte des cas de changement unilatéral de la situation dans l'Etat de résidence; d'ordinaire, ces changements sont commandés par des considérations d'ordre politique ou économique. Par exemple, si un Etat unitaire devient un Etat fédéral, il est possible que l'on juge à propos de modifier les circonscriptions consulaires. L'Etat de résidence est alors parfaitement fondé à prier l'Etat d'envoi d'effectuer ce changement. De même, une modification du statut international d'un territoire nécessitera presque certainement un changement dans l'étendue des circonscriptions consulaires. Il ne serait guère judicieux ni courtois de la part des Etats d'envoi de ne pas tenir compte des demandes de changement dans ces cas; or, parfois, lorsque le Gouvernement yougoslave a présenté une telle demande, il s'est heurté au refus obstiné de certains Etats d'envoi. Le transfert du commerce international d'un port yougoslave en un nouveau port fournit un exemple des considérations économiques qui peuvent entrainer une modification des circonscriptions consulaires. Certains Etats d'envoi ont maintenant leurs consulats dans l'ancien port; il s'agit de savoir si, après la suppression de ce dernier en tant que port de commerce international, l'existence de l'office consulaire dans l'ancien port se justifie. L'Etat d'envoi ne peut être contraint de transférer son consulat dans une ville qui convient mieux à l'Etat de résidence; toutefois, l'essentiel est de savoir si ce dernier Etat est en droit de demander un tel transfert.

49. Bien qu'il ne voie pas d'objection de principe à la proposition de M. Scelle, M. Bartoš fait observer qu'en fait, l'insertion des mots "directement ou indirectement" au paragraphe 2 peut permettre aux Etats de mauvaise foi de gêner les fonctionnaires consulaires dans l'exercice de leurs fonctions.

50. Pour ce qui est du paragraphe 4, il pense, comme M. Yokota, que le mot "expresse" devrait être supprimé. Théoriquement, les fonctionnaires consulaires ne peuvent exercer leurs fonctions en dehors de leur circonscription sans une autorisation expresse, toutefois, l'autorisation "expresse" doit émaner d'un organe compétent et elle suppose une autorisation formelle, alors qu'en fait, cette permission doit souvent être donnée d'urgence et, par conséquent, sans formalité.

51. En ce qui concerne l'amendement au paragraphe 2, proposé par M. Edmonds, il rappelle que la clause spéciale de la nation la plus favorisée concernant le droit à l'ouverture de consulats dans certaines villes ou ports a trouvé place dans les conventions consulaires conclues entre certains Etats. La Yougoslavie est partie à quelques-unes de ces conventions, mais toujours sous réserve de certaines conditions. En premier lieu, le traitement de la nation la plus favorisée n'est accordé que sur la base de la réciprocité. Deuxièmement, une exception est prévue pour ce que l'on appelle les "consulats frontaliers". La Yougoslavie consent à l'établissement d'un consulat frontalier par un Etat qui a évidemment besoin d'un tel consulat et elle estime qu'il n'y a aucune inégalité de traitement si elle refuse un droit semblable à d'autres Etats non frontaliers. Par exemple, en raison de l'importance de son trafic frontalier avec l'Italie, la Yougoslavie a autorisé l'ouverture d'un consulat italien à Kopar (Cap d'Istrie). En revanche, il n'y a aucune raison pour que d'autres Etats aient des consulats dans cette petite ville frontière de province. Le même principe a été appliqué précédemment pour le consulat général de Yougoslavie dont l'Italie a autorisé l'ouverture à Zara où aucun autre Etat n'avait de consulat.

52. Sous ces réserves, M. Bartoš n'est pas opposé au principe de M. Edmonds suivant lequel tous les Etats sont mis sur un pied d'égalité, et, si l'on procède à un vote, il votera pour ce principe. D'une façon générale, il est en faveur du texte de l'article 2 établi par le rapporteur spécial avec les modifications apportées par M. Edmonds.

53. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) annonce que le secrétariat va reproduire et distribuer pour l'information de la Commission le projet de convention de Harvard.

54. M. Liang a examiné la disposition du projet de Harvard qui contient la clause de la nation la plus favorisée et à laquelle M. Edmonds s'est référé, et il a trouvé dans le commentaire du rapporteur un passage indiquant que l'obligation pour un Etat d'autoriser l'établissement de consuls dans les parties de son territoire ouvertes à la nation la plus favorisée est une disposition très courante dans les traités [4]. Toutefois, le

[3] *Ibid.*

[4] Harvard Law School, *Research in International Law, II. The Legal Position and Functions of Consuls,* Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 229.

rapporteur ne cite pas beaucoup de traités à l'appui de son affirmation. En revanche, il cite des auteurs comme Vattel, Oppenheim, Fiore et Bluntschli d'après lesquels la clause de la nation la plus favorisée n'est pas nécessaire et il ajoute qu'on trouve de temps en temps des traités qui n'accordent pas le traitement de la nation la plus favorisée [5].

55. De l'avis du secrétaire, la situation est plutôt la suivante: il arrive occasionnellement que des traités accordent le traitement de la nation la plus favorisée, mais cette clause ne figure pas dans la majorité des traités bilatéraux. Bien entendu, il y a eu des circonstances particulières où le principe a été inséré dans des traités. Par exemple, certains des traités appelés "capitulations" (*unequal treaties*) imposaient à la Chine l'obligation d'accorder à l'une des puissances occidentales le même traitement, en ce qui concerne l'établissement de consulats, que celui qu'elle accordait à d'autres puissances. Toutefois, ces traités appartiennent au passé et, dans les circonstances actuelles, la clause de la nation la plus favorisée ne peut être insérée dans des traités que sur la base de la réciprocité, ainsi que M. Bartoš l'a indiqué.

56. M. Liang estime donc que le traitement de la nation la plus favorisée pour l'établissement de consulats n'est pas une pratique générale et il est douteux qu'on puisse recommander d'en faire un principe et de l'insérer dans le projet.

57. M. AGO estime comme M. Sandström qu'il conviendrait au paragraphe 1 d'employer un terme précis comme "consulat" ou "office consulaire". M. Ago est d'accord avec M. Amado pour considérer qu'il faut éviter l'expression "représentants consulaires" et il note que le rapporteur spécial s'est déclaré prêt à envisager une modification de la terminologie (voir 497ème séance, par. 29). De même, l'expression "mission consulaire" est à éviter. En outre, il faut mettre le paragraphe 1 en harmonie avec le nouveau texte du paragraphe 1 de l'article premier, du rapporteur spécial, et M. Ago propose le libellé suivant:

> "L'accord concernant l'établissement des relations consulaires doit spécifier les lieux où des consulats seront ouverts et leurs circonscriptions respectives."

58. En ce qui concerne le cas où un accord ne prévoit pas l'ouverture de consulats, mais simplement la création d'un service consulaire auprès de la mission diplomatique, M. Ago propose de viser ce cas dans une deuxième phrase rédigée plus ou moins comme suit:

> "Au cas où l'accord ne prévoirait pas l'établissement de consulat mais simplement l'ouverture d'une section consulaire auprès du siège de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi, l'accord doit indiquer la circonscription de cette section."

59. Si cette suggestion est adoptée, le paragraphe 3 deviendrait superflu et pourrait être supprimé.

60. M. Ago a été impressionné par les arguments que M. Scelle et M. Tounkine ont avancés à propos du paragraphe 2 et il propose d'élaborer une formule plus souple qui permettrait à l'Etat de résidence, si besoin est, de prendre des mesures dans le cas d'activités préjudiciables à ses intérêts ou à ses bonnes relations avec l'Etat d'envoi.

61. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Ago juge l'amendement de M. Edmonds plus clair que le projet du rapporteur spécial, encore qu'il n'y ait pas entre les deux textes de différences de fond.

[5] *Ibid.*, p. 230.

62. M. EDMONDS appelle l'attention de la Commission, à propos du projet de Harvard qui a servi de base à son amendement au paragraphe 2, sur un passage de l'ouvrage d'Oppenheim intitulé *International Law* où il est dit:

> "Les traités commerciaux et consulaires stipulent, en général, que les Etats contractants ont le droit de nommer des consuls dans toutes les parties du territoire de l'Etat cosignataire où des consuls d'Etats tiers sont déjà admis ou pourront être admis à l'avenir. En conséquence, un Etat ne peut refuser l'admission du consul d'un Etat pour une circonscription donnée s'il admet le consul d'un autre Etat [6]."

63. Par conséquent, si l'on ne peut exiger le traitement de la nation la plus favorisée comme étant de droit — et le projet de Harvard ne prétend pas qu'on puisse le faire — il peut cependant être utile de souligner qu'en l'absence d'accord particulier ou de notification en sens contraire, un Etat peut avoir un consul dans tout lieu où un autre Etat s'est vu accorder ce privilège.

64. M. MATINE-DAFTARY estime que l'article 2 devrait être limité strictement à la circonscription consulaire. A son avis, le principe suivant lequel un accord est nécessaire pour établir des relations consulaires est couvert par l'article premier. Il suffirait d'intituler l'article "Circonscription consulaire" et le paragraphe 1 pourrait simplement prévoir que le siège du consulat et les circonscriptions consulaires sont réglés par l'accord établissant les relations consulaires ou l'accord y apportant des modifications ultérieures. Le paragraphe 3 est superflu et pourrait être supprimé. Quant au paragraphe 2, la version du rapporteur spécial est acceptable telle qu'elle est. De l'avis de M. Matine-Daftary, les activités consulaires ne se prêtent pas au traitement de la nation la plus favorisée et il ne voit pas pourquoi il faudrait autoriser un Etat à ouvrir un consulat dans une région où il n'a pas de ressortissants ou d'intérêts commerciaux importants. M. Matine-Daftary est donc opposé à l'amendement de M. Edmonds au paragraphe 2, notamment dans la codification du droit international ou dans une convention multilatérale.

65. M. PADILLA NERVO fait observer que, si le paragraphe 1 vise l'accord mentionné au paragraphe 1 de l'article premier et s'il est amendé dans le sens proposé par M. Ago, il faudrait peut-être garder le paragraphe 3 pour couvrir le cas de l'établissement de nouveaux consulats qui ne seraient pas mentionnés dans l'accord initial. Très souvent les circonscriptions consulaires prévues dans un traité consulaire ancien doivent être ajustées à une situation changeante et il est de pratique courante d'ouvrir de nouveaux consulats là où le besoin s'en fait sentir.

66. On peut considérer que le cas de nouveaux consulats est couvert par le paragraphe 1 de l'article premier. S'il en est ainsi, le commentaire devrait l'indiquer clairement. Toutefois, cette solution soulève une autre question: sous quelle forme l'accord pour l'ouverture de nouveaux consulats sera-t-il notifié? La lettre de provision donnée par l'Etat d'envoi s'ajoutant à l'exequatur de l'Etat de résidence pourrait être réputée constituer un accord; en d'autres termes, on pourrait considérer que le consentement à l'ouverture d'un nouveau consulat et à la détermination de son siège et de sa circonscription, et l'agrément de l'Etat de résidence en

[6] L. Oppenheim, *International Law—A Treatise*, 8ème éd., H. Lauterpacht, édit. (Londres, Longmans, Green and Co., 1955), vol. I, par. 425.

ce qui concerne la personne du consul interviennent au même moment. De l'avis de M. Padilla Nervo, une telle conception serait peu pratique parce qu'il peut y avoir des cas où l'Etat de résidence accepte un nouveau consulat ainsi que le siège et la circonscription proposés, mais n'accepte pas la personne du consul, et refuse en conséquence son exequatur. Il est donc préférable de traiter la question des nouveaux consulats au paragraphe 3 de l'article *2*.

67. M. Padilla Nervo souscrit aux observations du secrétaire concernant l'amendement de M. Edmonds. En outre, les cas dans lesquels il n'y a ni accord particulier ni notification de l'Etat de résidence au sujet des consulats envisagés sont relativement rares. Bien que la clause de la nation la plus favorisée puisse figurer dans certains traités, la formule la plus courante dans les traités bilatéraux est que chacune des deux parties contractantes sera autorisée à établir des consulats dans les ports, villes ou autres lieux situés sur le territoire de l'autre partie. Lorsque la clause figure dans un traité plurilatéral, elle ne concerne d'ordinaire que les Etats parties au traité, comme dans le cas de l'Accord du 18 juillet 1911 entre la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela [7].

68. De l'avis de M. Padilla Nervo, il y aurait moins d'inconvénients à ne pas inclure la clause de la nation la plus favorisée et à laisser aux Etats le soin de trancher la question eux-mêmes. Il appuie l'amendement de M. Edmonds au paragraphe 4 parce que cet amendement est plus clair que le texte du rapporteur spécial.

La séance est levée à 12 h. 55.

499ème SEANCE

Vendredi 22 mai 1959, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 2 (*suite*)

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, indique que son opinion sur l'article 2 est semblable à celle de M. Ago (voir 498ème séance, par. 57 à 61): l'article 2, dans son ensemble, devrait être étroitement lié au paragraphe 1 de l'article premier, quitte à remanier au besoin les dispositions dont il s'agit, et le paragraphe 1 de l'article 2 devrait être modifié de manière à s'appliquer également aux sections consulaires des missions diplomatiques. Faute de modifier ce paragraphe en ce sens, il résulterait du paragraphe 2 de l'article premier, dans le texte proposé par le rapporteur spécial, qu'une mission diplomatique serait de plein droit habilitée à exercer les fonctions consulaires sur la totalité du territoire de l'Etat accréditaire. Quelle que puisse être la portée des ententes tacites que l'on rencontre dans la pratique, un très petit nombre de pays accepteraient cette proposition sans réserve. Sir Gerald Fitzmaurice approuve donc le texte du paragraphe 1, sous réserve d'amendement dans le sens qu'il vient d'indiquer.

2. Le paragraphe *2*, dans sa rédaction actuelle, s'applique indistinctement aux modifications que désirent apporter aussi bien l'Etat d'envoi que l'Etat de résidence. Il est certainement exact de dire que les modifications souhaitées par l'Etat d'envoi ne peuvent être effectuées sans le consentement de l'Etat de résidence, règle qui trouve son expression et dans le paragraphe 4 de l'article 2 et dans le paragraphe 4 du commentaire de cet article.

3. Réciproquement l'accord de l'Etat d'envoi serait requis, d'après le texte actuel du paragraphe 2, chaque fois que l'Etat de résidence désirerait apporter quelque modification à la circonscription consulaire. Sir Gerald Fitzmaurice croit que telle n'était pas l'intention du rapporteur spécial. En pareil cas, bien entendu, il y aurait normalement consultation entre les deux Etats, mais ce serait certainement aller trop loin que de poser en principe, de manière catégorique, que l'Etat de résidence ne peut en aucun cas modifier une circonscription consulaire sans l'assentiment de l'Etat d'envoi. Il propose de modifier le paragraphe 2 de manière que l'Etat de résidence ait, en dernier ressort, le pouvoir d'effectuer ces modifications même sans le consentement de l'Etat d'envoi, pourvu que ce pouvoir soit exercé seulement de manière exceptionnelle, ne le soit jamais arbitrairement et toujours après due consultation avec le gouvernement de l'Etat d'envoi.

4. Certains membres ont proposé de supprimer le paragraphe 3, mais sir Gerald Fitzmaurice pense, comme M. Padilla Nervo (498ème séance, par. 66), que ce paragraphe s'applique, encore que ce ne soit pas dit de manière explicite, au cas où l'Etat d'envoi voudrait ouvrir de nouveaux consulats. Ce point pourra être mis davantage en lumière par le Comité de rédaction.

5. Le paragraphe 4 du texte proposé par le rapporteur spécial ne soulève pas d'objection de sa part.

6. Il partage avec M. Yokota (498ème séance, par. 33) l'opinion selon laquelle l'amendement proposé par M. Edmonds au paragraphe 2 (498ème séance, par. 14) devrait être considéré comme un texte additionnel, puisqu'il ne porte pas sur la même question que ce paragraphe. Il est bien évident que l'on ne saurait insérer dans le projet une clause automatique de la nation la plus favorisée. Dans une ville où existent déjà beaucoup de postes consulaires, de nombreux pays auraient probablement un intérêt légitime à créer eux-mêmes un poste consulaire; mais il peut se faire qu'un pays n'ait aucun intérêt dans la région considérée et, dans ce cas, l'Etat de résidence devrait pouvoir refuser la création du poste. Toutefois, le principe du traitement de la nation la plus favorisée est juste; cette règle pourrait donc être inscrite à l'article 2, sous réserve du droit, pour l'Etat de résidence, de refuser une création de poste demandée par l'Etat d'envoi. Sir Gerald Fitzmaurice préfère donc la solution préconisée par M. Yokota.

7. Il approuve l'amendement proposé par M. Sandström au paragraphe 1, ainsi que la proposition de M. Sandström tendant à ce que la teneur du paragraphe 4 du commentaire sur l'article 2 soit reprise dans

[7] Voir *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.3), p. 417.

le corps même de l'article (voir 498ème séance, par. 38 et 39).

8. Enfin, il attire l'attention des membres de la Commission sur le paragraphe 6 du commentaire du rapporteur spécial sur l'article 2. Il rappelle qu'après de longs débats sur le droit d'acquérir les immeubles nécessaires aux missions diplomatiques, une disposition relative à cette question a été insérée dans le projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques [1]. Il pense que le cas des postes consulaires est analogue à celui des missions diplomatiques; il propose donc que la disposition relative à la propriété des locaux nécessaires aux missions diplomatiques soit insérée, *mutatis mutandis*, dans le projet d'articles.

9. M. MATINE-DAFTARY rappelle ce qu'il a dit à la précédente séance (498ème séance, par. 64) et présente la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article 2:

"i) Changer le titre comme suit:

"Siège et circonscription consulaires";

"ii) Remplacer le paragraphe 1 par ce qui suit:

"Le siège des consulats et leur circonscription seront spécifiés par l'accord établissant les relations consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence ou l'accord y apportant des modifications ultérieures."

"iii) Supprimer le paragraphe 3."

10. M. TOUNKINE pense que la nouvelle rédaction proposée par M. Matine-Daftary est trop rigide car elle suppose que l'accord concernant l'établissement des relations consulaires prévoit toujours l'ouverture de consulats. Or, il n'en est pas ainsi. L'accord récemment conclu entre l'Union soviétique et la République fédérale d'Alemagne a pour objet en premier lieu de réglementer les fonctions consulaires exercées par une section de la mission diplomatique et ne dit rien des circonscriptions consulaires, si ce n'est que les accords à intervenir sur l'ouverture des consulats détermineront dans chaque cas la circonscription consulaire. La nouvelle rédaction proposée pour le paragraphe 1 s'appliquerait à la fois au cas envisagé par M. Matine-Daftary et à celui que M. Tounkine vient de citer si on lui donnait le libellé suivant: "Le siège des consulats et leur circonscription seront fixés d'un commun accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence."

11. M. MATINE-DAFTARY n'a pas d'objection à l'amendement proposé par M. Tounkine, mais il fait observer que la question était réglée par les mots "ou l'accord y apportant des modifications ultérieures".

12. M. SCELLE approuve l'amendement proposé par M. Matine-Daftary au paragraphe 1. Avant d'envisager des questions telles que le traitement de la nation la plus favorisée, la Commission devrait se préoccuper d'assurer l'égalité des droits entre grands et petits Etats et, pour ce qui est des relations consulaires, de faire régner cette égalité entre les Etats parties à une convention consulaire. Il faudrait indiquer clairement, au paragraphe 1, qu'un accord devra fixer les villes où seront établis des consulats. M. Scelle souligne à ce propos que la rédaction du paragraphe 3 lui inspire quelque appréhension: elle donne en effet l'impression que, même après la conclusion d'un accord, il appartient à l'Etat de résidence de décider si un consulat sera ou non établi. M. Scelle est opposé à toute tendance — et il en a décelé plus d'une manifestation au cours de la discussion — d'assurer à l'Etat de résidence, en considération du pouvoir souverain qu'il exerce sur son territoire, une situation privilégiée sur le plan des relations consulaires.

13. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) n'a pas l'intention d'entrer dans les problèmes de terminologie qui ont été posés, si ce n'est pour reconnaître qu'il serait peut-être préférable, après tout, pour donner satisfaction à ceux qui n'aiment pas l'expression "représentants consulaires", de la remplacer par le mot "consuls", quitte à définir, dans l'article qui conviendra, ce mot "consuls" dans son sens générique.

14. On a proposé de lier le paragraphe 1 de l'article 2 au paragraphe 1 de l'article premier. Cependant, l'article 2 a une portée plus large que le paragraphe 1 de l'article premier. Il est exact que des consulats peuvent être ouverts au moment de l'établissement des relations consulaires, mais il existe aussi des cas où il n'est pas créé de consulat à ce moment, d'autres où les consulats sont ouverts après l'établissement des relations consulaires, d'autres enfin où il s'agit de nouveaux consulats qui viennent s'ajouter au consulat déjà existant.

15. Compte tenu de ce qui a été dit au cours de l'examen du paragraphe 2, M. Zourek reconnaît qu'il serait préférable de limiter ce paragraphe, comme l'a suggéré le Président, au cas où les modifications sont proposées par l'Etat d'envoi. Il suffirait de dire:

"Des modifications ultérieures ne pourront être apportées à la circonscription consulaire par l'Etat d'envoi sans le consentement de l'Etat de résidence."

16. En réponse à la question posée par M. Amado au sujet des modifications qui peuvent être apportées aux circonscriptions consulaires, (498ème séance, par. 34) M. Zourek indique que *l'étendue* de la circonscription consulaire peut être modifiée, ou encore le territoire d'un autre Etat ou une partie de celui-ci peuvent être englobés dans la circonscription consulaire; ce dernier cas est maintenant réglé par l'amendement proposé par M. Sandström (498ème séance, par. 39), que M. Zourek accepte.

17. M. Scelle a proposé d'ajouter les mots "directement ou indirectement" (498ème séance, par. 27). Or, le mot "indirectement" semble viser le cas où le consul de l'Etat d'envoi essayerait d'exercer des fonctions consulaires en dehors des limites de sa circonscription, sans que ces limites aient été modifiées; mais ce cas tombe sous l'interdiction contenue au paragraphe 4 de l'article 2. Si M. Scelle pense, par contre, au refus ou au retrait de l'exequatur, il s'agit d'une question traitée dans d'autres articles. M. Zourek n'est donc pas certain qu'il soit opportun d'apporter au paragraphe 2 l'amendement proposé par M. Scelle.

18. M. Zourek n'a pas d'objection à l'amendement proposé par M. Yokota, qui consisterait à ajouter au paragraphe 2 les mots "ou au siège du consulat" (voir 498ème séance, par. 31).

19. Plusieurs membres de la Commission ont jugé le paragraphe 3 superflu parce qu'ils estiment, semble-t-il, que l'accord sur l'ouverture des consulats devrait intervenir en même temps que l'accord sur l'établissement des relations consulaires; mais, comme l'a déjà souligné M. Zourek, il est fréquent qu'il n'en soit pas ainsi. Il serait peut-être préférable, comme l'a suggéré M. Verdross (498ème séance, par. 30), de marquer nettement la distinction entre les deux concepts, en limitant l'article premier à l'établissement des relations consulaires et en consacrant l'article 2 à l'ouverture des

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. III, par. 53.

consulats. Cette rédaction ne prêterait pas à confusion et conférerait au paragraphe 3 de l'article 2 une utilité réelle.

20. On a dit que le paragraphe 4 était trop rigide et qu'il conviendrait de supprimer le mot "expresse". M. Zourek n'est pas opposé à cet amendement. Quant à l'amendement proposé par M. Edmonds au paragraphe 4 (498ème séance, par. 14), il le juge acceptable; il fait toutefois observer que des articles ultérieurs, les articles 14 et 16, par exemple, règlent des situations où le consul pourrait être amené à exercer certaines activités en dehors de sa circonscription consulaire. Pour cette raison, il serait peut-être préférable d'employer une formule qui ne laisserait de côté aucune possibilité; on pourrait, par exemple, faire commencer ce paragraphe par les mots "à moins qu'il n'en soit convenu autrement", la suite du paragraphe étant celle qui figure dans le projet du rapporteur spécial.

21. M. Zourek croit comprendre que M. Edmonds n'insiste pas pour l'adoption de l'amendement qu'il a proposé au paragraphe 1. Passant à son amendement au paragraphe 2, M. Zourek reconnaît que la clause de la nation la plus favorisée, sous la forme proposée par M. Edmonds, figure dans certaines conventions consulaires. Toutefois, on l'emploie surtout dans les conventions bilatérales, en considération de relations bien déterminées. Elle serait plus difficilement acceptable dans une convention multilatérale; d'autre part, on pourrait lui reprocher de ne pas tenir compte d'un autre principe que l'on rencontre dans les conventions consulaires, savoir la règle de la réciprocité.

22. M. Zourek n'a pas d'objection à l'amendement proposé par M. Sandström au paragraphe 1, non plus qu'à sa proposition d'ajouter un paragraphe nouveau (voir 498ème séance, par. 38 et 39).

23. En ce qui concerne l'amendement proposé par M. Matine-Daftary (voir plus haut, par. 9), M. Zourek se déclare prêt à accepter le titre proposé, si le texte français est conçu comme suit: "Siège du consulat et circonscription consulaire". Si cependant la Commission acceptait sa proposition de consacrer l'article 2 à l'ouverture de consulats, il faudrait intituler l'article de la façon suivante: "Accord concernant l'établissement d'un consulat". L'amendement proposé par M. Matine-Daftary au paragraphe 1 n'englobe pas toutes les possibilités, ainsi que M. Zourek a déjà eu l'occasion de le signaler.

24. M. Pal et le Président ont soulevé la question de savoir s'il faut insérer dans le projet un article imposant à l'Etat de résidence le devoir d'assurer le logement du consulat et se sont référés au projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques (art. 19). M. Zourek doute que l'on doive assimiler sous ce rapport les postes consulaires aux missions diplomatiques car ils sont intrinsèquement différents et une obligation analogue dans le droit consulaire imposerait, en fait, une charge beaucoup plus lourde aux États car les fonctions consulaires se trouvent souvent assurées par plusieurs consulats. Toutefois, si la Commission le désire, il est disposé à insérer dans le projet la stipulation que le Président a suggérée.

25. Il propose que les auteurs des amendements au paragraphe 2 confèrent avec lui afin d'établir un texte de commun accord.

26. M. YOKOTA pourrait se prononcer pour le maintien du paragraphe 3 s'il est légèrement modifié de manière à viser le cas où un consulat voudrait établir une agence en dehors de la ville où il a son siège. L'autorisation de l'Etat de résidence lui serait certainement nécessaire. Il propose de remplacer les mots "Aucun consulat" par "Aucun poste consulaire".

27. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) accepte l'amendement.

28. M. SANDSTRÖM n'est pas opposé au maintien du paragraphe 3 si on le modifie de manière à tenir compte de l'observation de M. Padilla Nervo (498ème séance, par. 65 et 66).

29. Le PRESIDENT pense qu'il reste encore certains points à étudier avant de renvoyer l'article 2 au Comité de rédaction. Il propose d'ajouter au paragraphe 1 le membre de phrase "y compris l'ouverture de sections consulaires de missions diplomatiques" après les mots "représentants consulaires".

30. La nouvelle rédaction que le rapporteur spécial propose pour le paragraphe 2 (voir plus haut, par. 15) modifie complètement le texte original et, en fait, le remplace par le paragraphe 5 du commentaire. M. Scelle a mentionné le cas où l'Etat de résidence voudrait changer ou même fermer le siège de la mission consulaire; or, la version revisée du rapporteur spécial implique que l'Etat d'envoi peut changer le siège avec le consentement de l'Etat de résidence. Il convient de tenir compte de la situation spéciale de l'Etat de résidence qui doit avoir, dans certaines circonstances, le droit subsidiaire de modifier unilatéralement les arrangements; la Commission doit reconnaître ce droit mais en y apportant des rectrictions. On pourrait donc maintenir le paragraphe 2 en y ajoutant, par exemple, la clause suivante:

> "Exceptionnellement, toutefois, l'Etat de résidence peut modifier la circonscription consulaire eu égard aux circonstances spéciales et après consultation avec l'Etat d'envoi".

Avant de renvoyer le paragraphe au Comité de rédaction, la Commission doit décider si elle accepte le principe en cause.

31. Depuis que le rapporteur spécial a expliqué pourquoi il était nécessaire de faire figurer le paragraphe 3 dans le projet, il ne subsiste plus de divergences de vues, et le paragraphe peut être considéré comme accepté, sous réserve de modifications de rédaction et de l'addition de l'amendement de M. Yokota.

32. Toutefois, les membres de la Commission n'ont pas encore abouti à un accord en ce qui concerne l'insertion proposée par M. Edmonds du principe de la nation la plus favorisée. La Commission peut adopter le principe pourvu que l'Etat de résidence conserve le droit subsidiaire de refuser d'accepter qu'un consulat soit ouvert uniquement en vertu du principe de la nation la plus favorisée.

33. M. TOUNKINE se dit dans l'impossibilité d'accepter l'amendement au paragraphe 1 proposé par le Président. Cet amendement aurait pour conséquence juridique d'imposer, dans chaque cas particulier, un accord spécial pour la constitution d'une section consulaire dans une mission diplomatique. Ce serait une innovation totale contraire à la pratique internationale généralement admise. Comme M. Bartoš l'a exposé (497ème séance, par. 51), l'usage dans le Royaume-Uni est que le Foreign Office demande que les chefs des sections consulaires des missions diplomatiques soient en possession d'une lettre de provision et fassent le nécessaire pour obtenir l'exequatur s'ils veulent pouvoir comparaître devant les tribunaux. Toutefois, cette condition n'est pas tenue pour essentielle à l'exercice, par une

mission diplomatique, des fonctions consulaires qui ne sont pas exercées habituellement par les missions diplomatiques. En général, lorsqu'un membre d'une mission diplomatique est nommé chef d'une section consulaire d'une mission diplomatique, la seule condition à remplir est une notification au Ministère des affaires étrangères. Ainsi que le Président l'a dit lui-même à la séance précédente (498ème séance, par. 4), les fonctions consulaires qu'exerce une mission diplomatique peuvent être considérées comme faisant partie de ses attributions normales.

34. M. BARTOS précise que le Gouvernement du Royaume-Uni recommande simplement que l'exequatur soit demandé mais il ne l'exige pas. Une mission diplomatique au Royaume-Uni peut exercer des fonctions consulaires par la voie diplomatique sans avoir obtenu l'exequatur, mais si elle l'a reçu, elle a directement accès auprès des autorités locales.

35. Le PRESIDENT craint que M. Tounkine ne se soit mépris sur le but de son amendement; il s'agit de stipuler qu'un accord doit être conclu au sujet de la circonscription consulaire lorsqu'une mission diplomatique exerce des fonctions consulaires. Le rapporteur spécial est toujours en désaccord avec certains orateurs. D'une façon générale, les membres de la Commission admettent qu'en toutes circonstances, les fonctions consulaires ne peuvent être exercées qu'avec l'accord de l'Etat de résidence, mais il reste à décider si un accord spécial est nécessaire ou si cet accord résulte automatiquement de celui qui prévoit l'établissement des relations diplomatiques. La Commission a décidé à la séance précédente d'ajourner l'examen de la question générale mais, en tout cas, il n'est pas moins nécessaire de déterminer la circonscription d'une section consulaire d'une mission diplomatique que de spécifier la circonscription consulaire.

36. La véritable difficulté ne réside pas dans l'argument selon lequel certaines fonctions consulaires peuvent être exercées aussi bien par un consulat que par une section consulaire d'une mission diplomatique, mais dans le fait que ces fonctions ne comprennent pas toutes les fonctions spécifiquement consulaires.

37. M. Bartoš a fait un exposé exact de la pratique dans le Royaume-Uni, mais cet usage implique que le gouvernement de l'Etat de résidence a le droit de s'opposer à l'exercice de certaines fonctions consulaires par la section consulaire d'une mission diplomatique, même s'il ne se sert jamais de ce droit. Toutefois, le rapporteur spécial est d'avis que ce gouvernement n'a pas le droit de s'opposer à l'ouverture d'une section consulaire dans une mission diplomatique.

38. M. SCELLE pense, comme le Président, que l'Etat de résidence ne peut pas interdire à une mission diplomatique d'exercer des fonctions consulaires, mais ces fonctions ne sont pas techniquement exercées comme elles le seraient par un consulat. Un accord spécial est donc nécessaire, notamment en ce qui concerne les rapports entre la mission diplomatique et les autorités locales.

39. L'emploi du mot "autorisation" au paragraphe 3 paraît critiquable. Il semble donner à l'Etat de résidence un pouvoir discrétionnaire qui est incompatible avec l'égalité des droits de l'Etat d'envoi et de l'Etat de résidence. Il faudrait donc le remplacer par le mot "accord". L'Etat d'envoi a le droit absolu et même, en fait, le devoir, d'ouvrir un consulat lorsque les circonstances l'exigent et tout Etat de résidence qui s'opposerait arbitrairement à cette ouverture contreviendrait au droit international. La Commission aurait dû, dès l'abord, introduire ce principe dans le projet, mais elle aura encore l'occasion de le faire lorsqu'elle reviendra à la rédaction définitive de l'article premier.

40. M. AGO s'associe aux observations que le Président a formulées au sujet du paragraphe 1.

41. L'article 2 traite expressément de la circonscription consulaire. Il semblerait que si l'on devait reconnaître les mêmes fonctions aux consulats et aux sections consulaires des missions diplomatiques, sans définir la circonscription de ces dernières, cette circonscription coïnciderait avec le ressort de la mission diplomatique, ce qui serait manifestement une absurdité.

42. M. AMADO, se référant à la même question, souligne que si la circonscription de la section consulaire d'une mission diplomatique s'étend véritablement à l'ensemble du territoire, les dispositions relatives aux déplacements des consuls et aux modifications ultérieures de la circonscription consulaire seront dénuées de sens.

43. En ce qui concerne la critique que M. Scelle a faite du mot "autorisation", il propose de le remplacer par "consentement".

44. M. HSU se prononce pour l'amendement au paragraphe 1 proposé par le Président. Comme les sections consulaires des missions diplomatiques sont plus ou moins une innovation, la plupart des manuels sont muets à leur égard. On a dit que les fonctions consulaires faisaient partie des fonctions diplomatiques normales, mais il faut reconnaître qu'elles en diffèrent sur certains points. Si une section consulaire est créée au sein d'une mission diplomatique, certains arrangements devront être pris et bien qu'un accord doive sans aucun doute être conclu, ce sont les arrangements plutôt que l'accord qui constituent l'essentiel.

45. Une disposition relative à la circonscription consulaire est certainement nécessaire, parce qu'un grand nombre d'arrangements d'ordre purement matériel doivent être pris et, aussi, parce que des relations consulaires peuvent être établies longtemps avant les relations diplomatiques. Il est déplorable que, dans certains cas, on se soit servi de ces arrangements pour influer sur l'établissement de consulats et que certaines considérations d'ordre politique soient entrées en jeu. Ces pratiques sont regrettables puisqu'elles ne contribuent en rien à l'amélioration des relations internationales.

46. La stipulation proposée au sujet des sections consulaires des missions diplomatiques ne doit pas être aussi stricte que l'ont été les règles concernant les circonscriptions consulaires. L'insertion de cette disposition dans le projet peut avoir des effets sur les dispositions relatives aux circonscriptions consulaires elles-mêmes et montrer que celles-ci non plus ne doivent pas être exagérément strictes. Les sections consulaires sont créées pour exercer certaines fonctions précises. Il ne serait pas judicieux de rédiger les dispositions pertinentes en termes si rigoureux qu'elles puissent être employées comme instrument d'une politique.

47. M. BARTOS fait observer qu'il se pose une question de fond, qui est de savoir si l'autorisation donnée par l'Etat de résidence est un acte de souveraineté ou un acte contractuel et que cette question de substance doit être décidée par la Commission tout entière et ne peut être tranchée par une simple modification dans la rédaction du texte.

48. M. PAL ne peut donner son appui à l'amendement au paragraphe 1 de l'article 2 proposé par le Président.

Cet amendement replacerait la Commission devant le paragraphe 2 de l'article premier sur lequel elle n'est pas encore parvenue à prendre une décision. Même si le paragraphe 2 de l'article premier, tel que le rapporteur spécial l'a proposé, signifie que certaines fonctions consulaires sont comprises dans les fonctions diplomatiques, la difficulté ne se trouve pas résolue. La question se posera toujours de savoir si les fonctions dites consulaires entrent dans les fonctions diplomatiques — l'agent diplomatique les assumant alors dans le cadre de ses propres attributions — ou si, l'orsqu'il s'en acquitte, l'agent diplomatique a la qualité d'agent consulaire. Dans le premier cas, ces dispositions doivent figurer à l'article 3 du projet sur les relations et immunités diplomatiques et non dans le projet dont la Commission est actuellement saisie. Quant à la deuxième solution, elle n'est pas conforme au droit international: si les agents diplomatiques peuvent exercer certaines fonctions consulaires, ils le font en tant qu'agents diplomatiques et en raison de l'établissement non pas des relations consulaires mais des relations diplomatiques. La soi-disant section consulaire ne serait donc qu'un bureau diplomatique et la création d'une section consulaire dans une mission diplomatique doit être traitée à l'article 11 du projet sur les relations et immunités diplomatiques et non pas dans le projet considéré.

49. M. Pal rappelle à la Commission qu'il n'a encore été pris aucune décision touchant le paragraphe 2 de l'article premier. La clause selon laquelle l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires n'est pas l'expression exacte du droit international. En effet, l'établissement des relations diplomatiques n'entraîne pas de plein droit des relations consulaires même si les conditions requises pour de telles relations se trouvent ainsi réunies; l'établissement des relations diplomatiques n'habilite pas non plus les agents diplomatiques à assumer des fonctions consulaires comme telles. Les agents diplomatiques peuvent, ès qualités, avoir des fonctions portant largement sur le domaine consulaire mais lorsque ces fonctions sont exercées par des agents diplomatiques, elles ont un caractère diplomatique. D'autres fonctions diplomatiques ne couvriront pas entièrement le domaine consulaire. En conséquence, la Commission doit d'abord se prononcer sur les fonctions consulaires que les missions diplomatiques peuvent exercer mais il n'en demeure pas moins que la question des sections consulaires des missions diplomatiques n'a pas sa place dans l'article considéré et que c'est dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques qu'elle doit être traitée.

50. M. PADILLA NERVO constate que l'emploi du même adjectif pour qualifier certaines fonctions que les missions diplomatiques et les consulats peuvent légitimement exercer est une source de confusion. En qualifiant dans l'un et l'autre cas ces fonctions de "consulaires", la Commission ne tiendrait pas compte du fait que les fonctions consulaires proprement dites se rattachent étroitement au pouvoir des fonctionnaires consulaires d'agir dans certaines circonscriptions déterminées.

51. On peut interpréter le projet que le rapporteur spécial a établi pour le paragraphe 2 de l'article premier comme signifiant soit qu'il doit y avoir accord mutuel entre les Etats sur l'établissement des relations diplomatiques et que cet accord implique l'acceptation des relations consulaires, soit que l'établissement des relations diplomatiques implique normalement que l'on est disposé à considérer certaines fonctions consulaires comme faisant partie des attributions normales des missions diplomatiques.

52. M. Padilla Nervo estime qu'on risque de créer certaines difficultés en mentionnant à l'article 2 les sections consulaires de missions diplomatiques. Normalement un ambassadeur charge certains fonctionnaires qui ne sont pas nécessairement des fonctionnaires consulaires, d'exercer des fonctions consulaires telles que la délivrance des passeports et visas. En outre, certaines conventions, comme la Convention de la Havane du 20 février 1928, relative aux agents consulaires [2], prévoient que la même personne peut cumuler la représentation diplomatique et la fonction consulaire, avec le consentement de l'Etat de résidence. En vertu de l'exequatur, les fonctionnaires consulaires exercent leurs fonctions dans des circonscriptions déterminées, mais certaines fonctions qui peuvent être qualifiées de consulaires sont considérées comme faisant partie des fonctions d'une mission diplomatique et peuvent être exercées sans autorisation expresse. Par conséquent, si l'on juge nécessaire de mentionner ces fonctions, il conviendrait de le faire au paragraphe 2 de l'article premier, et non à l'article 2. M. Padilla Nervo estime qu'une telle disposition devrait stipuler que l'établissement de relations diplomatiques implique normalement que l'Etat consent à ce que les missions diplomatiques exercent certaines fonctions qui leur sont propres, mais qui sont étroitement liées aux fonctions consulaires proprement dites. De cette façon, il serait clair que les fonctions en cause peuvent être exercées sans accord particulier et sans qu'il soit nécessaire de créer une section consulaire spéciale.

53. Selon M. SANDSTRÖM, on a introduit un élément de confusion en traitant des fonctions consulaires comme si elles étaient intrinsèquement différentes des fonctions diplomatiques. En fait, presque toutes les fonctions exercées par les consuls peuvent l'être par les missions diplomatiques et la différence porte uniquement sur la procédure. Un consul peut s'adresser aux autorités locales, tandis qu'un agent diplomatique ne peut le faire, mais si la section consulaire d'une mission diplomatique n'a pas qualité pour entrer en rapport avec les autorités locales, elle ne doit pas être assimilée à un consulat. L'établissement d'un consulat nécessite le consentement de l'Etat de résidence parce qu'il implique l'ouverture d'un office relevant d'un Etat étranger sur le territoire de l'Etat de résidence. Toutefois, ce consentement n'est pas indispensable pour ouvrir une section consulaire, à moins que cette section ne veuille traiter avec les autorités locales. L'amendement proposé par le Président ne semble donc pas nécessaire.

54. M. AMADO estime que les dispositions de l'article 13 de la Convention de La Havane du 20 février 1928 sont tout à fait satisfaisantes et il n'est pas nécessaire que la Commission examine la question plus longtemps.

55. M. AGO est d'avis que les difficultés de la Commission viennent de ce qu'on a confondu deux questions assez différentes. Ceux qui disent que le consentement de l'Etat de résidence est nécessaire pour créer des sections consulaires de missions diplomatiques envisagent l'exercice, de la part de ces sections, de l'intégralité des fonctions consulaires, auquel cas il faut déterminer la circonscription consulaire. Mais dans les

[2] Voir *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.3), p. 422 (notamment l'article 13).

cas où ces sections exercent des fonctions consulaires plus restreintes qui n'exigent pas de contact direct avec les autorités locales, il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation expresse de l'Etat de résidence. Ce cas semble réglé par le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

56. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, pense qu'une opinion commune est en voie de se dégager. Néanmoins, il estime que M. Sandström est allé trop loin en disant que toutes les fonctions des consulats peuvent être exercées par une ambassade et qu'il s'agit seulement d'une question de procédure. Même s'il en était ainsi, cette question de procédure est si essentielle qu'elle affecte les fonctions en cause. Il est évident que les agents diplomatiques peuvent traiter seulement avec le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence, tandis que les fonctionnaires consulaires traitent avec toutes sortes d'autorités locales et avec les tribunaux de cet Etat. De toute façon, comme la question est étroitement liée à la nature de certaines fonctions consulaires déterminées, on pourrait en reporter l'examen après celui de l'article 13. En outre, la décision de la Commission relative au paragraphe 2 de l'article premier influera à la fois sur le libellé et sur l'ordre des articles premier et 2.

57. M. ALFARO souscrit à l'opinion de M. Padilla Nervo, estimant lui aussi que le paragraphe 2 de l'article premier, tel qu'il a été rédigé par le rapporteur spécial, se prête à deux interprétations différentes. Il peut vouloir dire qu'un accord entre deux Etats en vue d'établir des relations diplomatiques présuppose un accord en vue d'établir des relations consulaires. On peut aussi comprendre le texte comme signifiant que les fonctions diplomatiques peuvent être transformées en fonctions consulaires. Sur la base de la seconde interprétation, l'amendement du Président au paragraphe 1 de l'article 2 impliquerait qu'il faut, pour créer une section consulaire dans une mission diplomatique, la même autorisation de la part de l'Etat de résidence que pour établir un consulat.

58. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) pense que M. Padilla Nervo a eu tout à fait raison de faire observer qu'il y a deux interprétations possibles. Il est prêt à dissocier les deux concepts contenus dans l'article premier et à consacrer cet article à l'établissement de relations consulaires, et l'article 2 à l'ouverture de consulats, quelles que soient l'époque ou les circonstances, soit avant ou après l'établissement de relations consulaires, soit avant ou après l'établissement de relations diplomatiques. Cette procédure devrait permettre d'éliminer toute ambiguïté.

59. Passant aux points soulevés par le Président, M. Zourek se dit d'accord avec les membres de la Commission qui ne jugent pas opportun de mentionner les sections consulaires des missions diplomatiques. Il souligne, comme M. Sandström et M. Tounkine que la pratique actuelle permet aux missions diplomatiques d'exercer les fonctions des fonctionnaires consulaires et que la différence entre les deux types de fonctions est essentiellement une différence de procédure. Bien entendu, le domaine où s'exercent ces fonctions peut varier avec la situation de fait, mais aucun obstacle juridique n'empêche les agents diplomatiques d'exercer des fonctions consulaires. Toutefois, cette affirmation doit être tempérée. En l'absence de convention, les missions diplomatiques peuvent seulement exercer des fonctions consulaires normales quand elles n'ont pas l'autorisation de l'Etat de résidence. Dans d'autres cas, les plus importants, l'Etat d'envoi ne peut agir sans autorisation.

60. Certains membres ont fait observer à juste titre qu'il est difficile de parler de circonscriptions consulaires à propos de missions diplomatiques, étant donné que les consulats sont seuls à avoir une "circonscription consulaire". De plus, cette question étant liée au paragraphe 2 de l'article premier, dont la Commission a ajourné l'examen, peut être mise de côté pour le moment. Il est évident que les points de vue en la matière sont en cours de rapprochement. Ainsi, il semble que tous les membres s'accordent à penser maintenant que les missions diplomatiques peuvent exercer les fonctions consulaires, mais qu'il faut l'autorisation de l'Etat de résidence pour que la mission diplomatique puisse se mettre directement en rapport avec les autorités locales.

61. En ce qui concerne la proposition du Président tendant à étendre la portée du paragraphe 2 et à tenir compte de certains cas concrets dans lesquels des changements peuvent intervenir sans autorisation, M. Zourek fait observer que les accords relatifs aux circonscriptions consulaires peuvent, comme tout autre accord international, être modifiés pour d'autres raisons que par accord mutuel. On pourrait tenir compte de l'observation du Président en stipulant simplement que l'Etat d'envoi ne peut modifier une circonscription consulaire sans l'autorisation de l'Etat de résidence. Ce texte ne viserait pas les pouvoirs de l'Etat de résidence, mais il ne serait pas possible d'en déduire que l'Etat de résidence puisse imposer à l'Etat d'envoi une modification de la circonscription consulaire. M. Zourek préfère cette formule à l'autre solution qui consiste, comme le Président l'a proposé, à envisager des circonstances exceptionnelles.

62. M. Edmonds et le Président se sont référés à la clause de la nation la plus favorisée à propos de l'article 2. Cette clause joue surtout un grand rôle en assurant l'égalité des privilèges et immunités d'une part, et des fonctions consulaires d'autre part; c'est à cette fin avant tout qu'elle est insérée dans un grand nombre de traités. Si la majorité des membres de la Commission tient à inclure cette disposition dans le projet, celle-ci devrait viser tous les cas de l'application de la clause de la nation la plus favorisée et non pas seulement le droit d'établir les consulats. Elle devrait être insérée *in extenso* à la place appropriée.

63. Enfin, en ce qui concerne la question des locaux, M. Zourek serait prêt à rédiger une disposition si la Commission le désire. Toutefois, cette disposition serait *de lege ferenda*, ce ne serait pas une codification du droit existant. En outre, M. Zourek n'est pas sûr que les gouvernements soient prêts à accepter une telle stipulation qui imposerait des obligations beaucoup plus étendues que le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

64. M. BARTOS fait observer que le rapporteur spécial s'est référé à la clause de la nation la plus favorisée en la prenant dans son sens général. L'ouverture de consulats est un cas spécial souvent régi par la clause spéciale de la nation la plus favorisée dans les traités consulaires.

65. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle que l'importante question des fonctions consulaires est commentée par le rapporteur spécial dans l'introduction de son rapport (A/CN.4/108, 1re partie). Au paragraphe 67, le rapporteur spécial fait observer que les consuls sont des agents de l'Etat dont la compétence

est limitée *ratione materiæ* et dans de très nombreux cas également *ratione loci*. En outre, on lit au paragraphe 67 que le mode de nomination des consuls n'est pas réglé par le droit international, mais par le droit interne. M. Liang estime que la question de l'exercice des fonctions consulaires par les missions diplomatiques va beaucoup plus loin que celle de savoir si ces missions peuvent ou non traiter avec les autorités locales; il convient, quand on étudie ces fonctions, de distinguer suivant qu'elles sont exercées par l'une ou l'autre de ces catégories d'agents.

66. Le point essentiel est que les consuls sont autorisés par l'Etat de résidence à accomplir des actes qui, normalement, équivaudraient à déroger à la souveraineté territoriale de cet Etat. L'énumération des fonctions consulaires à l'article 13 montre que les consuls sont autorisés à accomplir certains actes de souveraineté de l'Etat d'envoi, notamment à l'égard des ressortissants de cet Etat qui font du commerce. Ces fonctions ne sont pas exercées *ratione materiæ* par les agents diplomatiques mais par les fonctionnaires consulaires, soit en vertu de conventions consulaires, soit en vertu des règlements de l'Etat de résidence. Elles ne peuvent être exercées par des agents diplomatiques à moins que ces derniers n'assument des fonctions consulaires avec le consentement de l'Etat de résidence. Comme exemple d'actes qui ne relèvent pas, à proprement parler, des fonctions diplomatiques, M. Liang cite ceux qui sont mentionnés aux paragraphes 9, 10 et 11 de l'article 13. Certaines fonctions, comme le développement des relations commerciales et économiques et la délivrance des passeports et visas ne rentrent pas dans cette catégorie d'actes. On ne saurait prétendre qu'il y a identité entre les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires. Par conséquent, lorsque des agents diplomatiques exercent des fonctions qui sont exclusivement consulaires, ils prennent le statut de fonctionnaires consulaires et doivent obtenir, pour ce faire, le consentement de l'Etat de résidence.

La séance est levée à 13 h. 5.

500ème SEANCE

Lundi 25 mai 1959, à 15 h. 5.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Date et lieu de la douzième session

[Point 6 de l'ordre du jour]

1. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que, l'Assemblée générale ayant fixé le lieu des sessions de la Commission, la seule question qui reste à régler est celle des dates. En vertu de la résolution 694 (VII) de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1952, il ne doit pas y avoir de chevauchement entre la session de la Commission et la session d'été du Conseil économique et social. Le Conseil économique et social commencera sa session le 5 juillet; par conséquent, la douzième session de la Commission pourrait se tenir du 25 avril au 1er juillet.

2. Le PRESIDENT propose que la Commission approuve les dates indiquées par le Secrétaire.

Il en est ainsi décidé.

Représentation de la Commission à la quatorzième session de l'Assemblée générale

3. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle que la Commission a pour coutume de demander à son président de la représenter aux sessions de l'Assemblée générale.

4. M. ALFARO (Deuxième Vice-Président) propose que le Président soit prié de représenter la Commission à la quatorzième session de l'Assemblée générale.

Il en est ainsi décidé.

5. M. GARCIA AMADOR suggère que le Président entre officieusement en rapport avec le Secrétariat, et peut-être avec les délégations, en vue de fixer pour les sessions de la Commission une époque de l'année plus appropriée.

6. Le PRESIDENT déclare qu'il tiendra compte de cette suggestion.

Résolution 1272 (XIII) de l'Assemblée générale relative au contrôle et à la limitation de la documentation

[Point 8 de l'ordre du jour]

7. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise que le point 8 de l'ordre du jour a pour origine l'examen de la documentation de l'Organisation des Nations Unies auquel l'Assemblée générale procède chaque année.

8. Le PRESIDENT propose que la Commission prenne note de la résolution 1272 (XIII) de l'Assemblée générale, en date du 14 novembre 1958.

Il en est ainsi décidé.

Collaboration avec le Conseil interaméricain de jurisconsultes

9. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle qu'à sa dixième session, la Commission a demandé à nouveau au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de l'autoriser, en qualité de Secrétaire de la Commission, à assister à la quatrième réunion du Conseil interaméricain de jurisconsultes qui doit se tenir à Santiago (Chili) en 1959 [1]. La réunion est maintenant fixée du 24 août au 12 septembre, et M. Liang a reçu une invitation officielle du Gouvernement chilien agissant en qualité de Gouvernement du pays d'accueil. Le Secrétaire général l'a autorisé à assister à la réunion et à faire rapport à la Commission sur les questions traitées par le Conseil interaméricain de jurisconsultes qui présentent un intérêt pour elle.

10. Le PRESIDENT propose que la Commission prenne note de la déclaration du Secrétaire.

Il en est ainsi décidé.

Programme de travail

11. Le PRESIDENT indique qu'en raison de l'absence de M. Zourek, rapporteur spécial sur les relations et immunités consulaires, la Commission peut, soit examiner les articles du chapitre II du projet de M. Zourek (A/CN.4/108, 2ème partie) qui ne paraissent guère devoir soulever de controverses, soit reprendre ses travaux sur le droit des traités (A/CN.4/101).

12. Après un débat de procédure, le PRESIDENT demande à la Commission de voter sur le point de savoir si elle doit reprendre ses travaux sur le droit des traités en attendant que le rapporteur spécial sur les

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. V, sect. III.

relations et immunités consulaires puisse de nouveau assister aux séances.

Par 10 voix contre une, avec 4 abstentions, la Commission décide de reprendre l'examen du projet sur le droit des traités.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite* *]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 22

13. M. YOKOTA demande si la Commission a décidé de retenir ou de supprimer, aux articles 20 et 21, les passages relatifs à l'approbation ou à la recommandation personnelle de celui qui signe ou paraphe le texte.

14. Le PRESIDENT croit se souvenir, sous réserve de consulter pour confirmation les comptes rendus analytiques, que la majorité de la Commission était contre le maintien de ces passages.

15. Le Président, parlant en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 22.

16. L'article traite, dans une large mesure, de questions classiques. Il va de soi que, pour être valide, la signature apposée sur un traité doit émaner d'une personne munie de pouvoirs suffisants et appropriés. L'article 22 tend à n'exiger le pouvoir que pour la signature définitive. Souvent le texte est simplement paraphé ou signé *ad referendum*, soit parce que le représentant n'a pas le pouvoir de signer, soit parce que le gouvernement n'est pas disposé à aller jusqu'à la signature définitive ou à l'octroi de pouvoirs à cette fin. Cependant le pouvoir est indispensable pour donner une signature définitive, et le paragraphe 1 indique les trois cas possibles dans lesquels la signature peut être donnée. Dans le premier cas, si le représentant est un délégué ordinaire, il est clair qu'il a besoin de pleins pouvoirs spéciaux pour signer le traité. Dans le deuxième cas, le représentant peut être l'ambassadeur ou un envoyé diplomatique accrédité auprès de l'autre pays partie à la négociation, ou le ministre des affaires étrangères qui détient des pleins pouvoirs permanents pour signer les traités. Les ministres des affaires étrangères ont souvent des pleins pouvoirs permanents, et le rapporteur spécial croit qu'il y a des cas où les ambassadeurs ont non seulement des lettres de créances, mais des pleins pouvoirs permanents pour signer des traités. Si cette opinion n'est pas fondée, il convient de supprimer au paragraphe 1 les mots "d'ambassadeur". Le troisième cas est celui de personnes telles que les chefs d'Etat, les premiers ministres et parfois les ministres des affaires étrangères qui, par leurs fonctions mêmes, ont le pouvoir d'apposer leur signature sur un traité. C'est évident dans le cas des chefs d'Etat qui sont l'autorité ayant qualité pour conférer les pleins pouvoirs habilitant un ressortissant à signer des traités; il est donc illogique d'attendre d'eux qu'ils se délivrent des pleins pouvoirs à eux-mêmes.

17. Le paragraphe 2 traite de points de détail. Il ressort de la première partie que la personne autorisée à signer un traité peut ne pas être la personne qui a négocié le traité. C'est le cas, évidemment, quand le traité n'est pas signé immédiatement, mais ouvert à la signature. Si la Commission le préfère, ce point pourrait être mentionné dans le commentaire, mais il ne doit pas être passé sous silence. La deuxième partie du paragraphe peut être considérée comme superflue, car elle énonce cette vérité évidente que le pouvoir de négocier n'est pas l'équivalent du pouvoir de signer. Quoi qu'il en soit, il faudrait remanier le paragraphe pour tenir compte du cas des pleins pouvoirs permanents ou du cas où le pouvoir de signer est inhérent à la fonction.

18. Le paragraphe 3 concerne des questions plus ou moins techniques. La première phrase indique que les pleins pouvoirs doivent être communiqués — aux fonctionnaires de la conférence en cas de négociations multilatérales — ou exhibés — à l'autre partie en cas de négociations bilatérales — et vérifiés, généralement par une commission de vérification des pouvoirs, dans le cas d'une conférence internationale. La deuxième phrase a trait à la forme que doivent revêtir les pleins pouvoirs. La réponse à la question de savoir si les pouvoirs doivent émaner du chef de l'Etat ou du gouvernement dépend dans une large mesure de la nature du traité. La dernière phrase s'applique au cas, qui devient fréquent dans la pratique, où les délégations ne sont pas en possession d'un véritable pouvoir de signer au moment de la conclusion d'un traité. L'usage s'est récemment créé de permettre à ces représentants de signer sur la base d'un télégramme ou d'une lettre d'autorisation émanant de leur gouvernement, à condition que les pleins pouvoirs soient finalement produits.

19. Il y a un certain chevauchement entre la disposition du paragraphe 4 et l'article 16 (*Quelques dispositions essentielles du texte*), et la Commission pourrait décider qu'un seul article suffirait pour traiter cette question. Néanmoins, une déclaration ou une mention indiquant que le représentant a le pouvoir de signer est un élément désirable du traité, sauf lorsqu'il s'agit d'échanges de notes ou de lettres. Cette exception s'applique seulement aux négociations bilatérales, et il ressort implicitement de l'échange que les intéressés ont le pouvoir de signer. Dans les autres cas, la pratique normale est de faire figurer la déclaration ou la mention après le préambule ou bien à la fin du traité, avant les signatures.

20. Selon M. MATINE-DAFTARY, l'introduction du rapporteur spécial a fait la lumière sur l'article 22, mais il pense que ces éclaircissements devraient figurer dans le texte ou dans le commentaire. Il n'est pas évident, à la lecture de la clause *b* du paragraphe 1, que les fonctionnaires mentionnés tiennent du droit constitutionnel leur capacité de lier l'Etat. En conséquence, cette clause devrait se référer aux personnes qui sont réputées tenir de la constitution le droit de lier l'Etat en vertu de leur poste ou de leurs fonctions.

21. En outre, il semble à M. Matine-Daftary que les clauses *a* et *b* se chevauchent dans une grande mesure et il serait peut-être possible de les fondre en une seule disposition, plus ramassée.

22. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, expose que la différence entre les deux clauses réside en ce qu'il n'y a pas de pleins pouvoirs, au sens de document, dans le cas prévu à la clause *b*, alors qu'il y a toujours une pièce de cette nature dans le cas prévu à la clause *a*, que ce soit un document *ad hoc* délivré spécialement pour la circonstance ou des pleins pouvoirs permanents que le ministre des affaires étrangères de certains pays reçoit à son entrée en fonctions et qui l'habilitent à signer des traités pendant la durée de celles-ci. Les cas où il n'est pas délivré de pleins pouvoirs permanents sous forme de document et où le ministre des affaires étrangères est habilité à signer en vertu de ses fonctions sont visés dans la clause *b*.

* Reprise des débats de la 496ème séance.

23. M. AGO approuve d'une façon générale le principe que le rapporteur spécial a énoncé à l'article 22, mais il a certaines observations à faire au sujet de différents points de détail. Au paragraphe 1, il conviendrait, semble-t-il, d'intervertir les clauses *a* et *b*. Si les cas mentionnés dans la clause *a* sont les plus fréquents, ils traitent de personnes qui n'ont pas, en la matière, un pouvoir inhérent à leurs fonctions; la clause *b* traite de personnes de rang plus élevé qui ont un tel pouvoir, et doit donc logiquement venir la première. Au sujet de la clause *b*, il fait observer que dans certains Etats, l'organe qualifié pour engager l'Etat est, d'après le droit constitutionnel, non pas une personne mais une assemblée. De plus, en dehors des titulaires de fonctions publiques mentionnés, un commandant militaire peut, dans certaines conditions, posséder ce pouvoir en raison de ses fonctions. Il propose de modifier la clause pour tenir compte de ces particularités.

24. Au paragraphe 2, il conviendrait de remplacer les mots "n'équivaut pas au" par "ne comprend pas le" parce que le pouvoir de négocier et le pouvoir de signer sont tout à fait distincts et ne peuvent jamais être considérés comme équivalents.

25. Il faudrait modifier la deuxième phrase du paragraphe 3 pour l'harmoniser avec le paragraphe 1 remanié.

26. M. Ago a une observation de fond à présenter au sujet du paragraphe 4. Celui-ci implique que, en l'absence de déclaration ou de toute autre indication selon laquelle les représentants des Etats signataires sont habilités à signer le texte du traité, le traité peut ne pas être valable en la forme. Tel n'est pas le cas, et le paragraphe 4 doit être modifié en conséquence.

27. M. SANDSTRÖM s'associe à l'observation de M. Ago concernant le paragraphe 4. Il demande s'il est nécessaire, dans la clause *a* du paragraphe 1, d'énoncer en détails les situations qui peuvent se présenter. On simplifierait la disposition en tenant compte des observations de M. Ago.

28. D'après M. TOUNKINE, le paragraphe 2 entre beaucoup trop dans les détails et, comme d'autres dispositions du projet de code, il rappelle le langage des manuels.

29. Il approuve les observations de M. Ago touchant le paragraphe 1 et, en outre, il signale que les mots "qui est un acte de l'Etat" sont superflus puisque toutes les étapes de la procédure de conclusion des traités correspondent à un acte de l'Etat.

30. Au paragraphe 3, la première partie de la première phrase énonce un truisme: si les pleins pouvoirs sont nécessaires, ils doivent être communiqués ou présentés. Pour ce qui est de la deuxième partie de cette phrase, M. Tounkine suggère qu'elle soit rédigée en termes plus souples puisqu'en fait les pleins pouvoirs n'ont pas toujours besoin d'être vérifiés et ne le sont certainement pas dans les négociations bilatérales où il n'y a aucun doute quant à leur authenticité. La deuxième phrase du paragraphe 3 est trop rigide. Très souvent, le signataire est en possession d'un document signé par le ministre des affaires étrangères qui atteste simplement la délivrance de pleins pouvoirs. En outre, il y a des accords entre ministères qui sont signés au nom du ministère et non pas du gouvernement. Certains accords portent la signature de personnes dont l'autorité n'est aucunement précisée, et parfois même il ne ressort pas du texte si la signature a été apposée au nom du gouvernement. Il pense, comme M. Ago, que le paragraphe 3 devra être changé pour être mis en harmonie avec le texte modifié du paragraphe 1.

31. M. BARTOS fait observer que l'article 21 se rattache étroitement à l'article 22. Selon son avis, qui s'appuie sur la pratique, même le paraphe des chefs d'Etat, des premiers ministres ou des ministres des affaires étrangères n'a pas de plein droit un effet identique à celui de la signature. L'apposition du paraphe des chefs d'Etat même sur les traités les plus importants n'exprime en fait qu'un accord de principe, le soin d'établir le texte définitif étant laissé aux ministres compétents. Le paraphe a toujours été considéré comme la preuve de l'accord préalable, l'engagement ne résultant que de la signature. Il ne peut accepter l'idée que le paraphe, même celui des chefs d'Etat, équivaut à la signature, sauf preuve d'intention contraire (cf. art. 21, par. 1). On peut aller jusqu'à dire que la signature ne lie pas son auteur à moins qu'il ne ressorte des circonstances que dans son esprit elle est définitive. En revanche, il est exact que le paraphe exprime parfois le consentement et que la véritable signature est réservée pour une cérémonie solennelle.

32. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 21, il pense, comme M. Tounkine, qu'on ne saurait assimiler l'initiative prise par un représentant aux négociations menées par des Etats; à l'occasion, un représentant peut agir au cours d'une négociation sans l'autorisation expresse du gouvernement mais, même alors, on ne peut pas considérer que le paraphe fixe la mise en forme des résultats de la négociation. En tout cas, ces méthodes ne conviennent pas à la diplomatie moderne, et les initiatives personnelles ne peuvent pas être considérées aujourd'hui comme allant de pair avec les négociations officielles. A diverses reprises dans l'histoire de la diplomatie, des négociations résultant d'une initiative personnelle ont abouti à la conclusion d'un traité, mais au cours de ces négociations la personne en cause n'était certainement pas le représentant de l'Etat. Si elles sont bien menées et si elles ne sortent pas du cadre général du droit international, de telles négociations peuvent ne prêter à aucune objection, mais elles ne doivent pas être mentionnées dans un code rédigé par la Commission.

33. Le rapporteur spécial a dénommé paraphe une forme de signature différée. Or, dans de nombreux cas, les représentants ne désirent pas utiliser leurs pleins pouvoirs pour signer un accord et laissent à leur gouvernement le soin de formuler des objections ou de refuser de ratifier le traité. Il arrive souvent que les gouvernements recourent au paraphe pour pouvoir demander que les négociations soient reprises sur certains points du texte sans compromettre l'ensemble du traité. Cette méthode soulève moins de difficultés politiques que le rejet d'un texte signé *ad referendum*. C'est une considération d'ordre pratique dont le Comité de rédaction pourra tenir compte.

34. M. Bartoš a déjà dit (495ème séance, par. 32) qu'il était opposé à l'idée de recommandation personnelle qui est exprimée au paragraphe 4 de l'article 21, et le rapporteur spécial a reconnu que la majorité des membres de la Commission ne l'approuvait guère.

35. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 22, il doute qu'un ambassadeur ait à titre général, en vertu de ses fonctions, le pouvoir de signer des instruments internationaux engageant l'Etat, mais il approuve pleinement la clause selon laquelle le chef d'un Etat, le premier ministre ou le ministre des affaires étrangères sont qualifiés pour engager l'Etat en vertu de leur poste

ou de leurs fonctions comme le montre le règlement intérieur du Conseil de sécurité et l'affaire du Territoire du Groenland oriental (1933)[2] dans laquelle la Cour permanente de Justice internationale a décidé que les ministres des affaires étrangères possédaient ce pouvoir du fait de leurs fonctions. La clause *b* pourrait donc venir avant la clause *a*, et l'on pourrait réexaminer le rôle des ambassadeurs en conséquence.

36. M. Bartoš admet que les pleins pouvoirs doivent être communiqués ou présentés et qu'ils doivent être vérifiés par les moyens adéquats, mais il estime que l'on devrait rédiger le paragraphe 4 en termes plus souples pour tenir compte des cas où le pouvoir de signer est prouvé d'une autre manière.

37. Toutefois, il est extrêmement douteux qu'une déclaration du plénipotentiaire indiquant qu'il a le pouvoir de signer équivaille à l'existence de ce pouvoir. Un plénipotentiaire peut fort bien être en possession de pleins pouvoirs et en outrepasser les limites délibérément ou involontairement. La situation peut être régularisée par une ratification ultérieure, mais l'inverse peut se produire lorsqu'une personne qui est authentiquement un plénipotentiaire utilise ses pleins pouvoirs contrairement aux intentions de son gouvernement. Un exemple frappant dans ce domaine a été celui des ministres yougoslaves qui ont signé un traité d'alliance avec Hitler et Mussolini après avoir présenté des pleins pouvoirs. Ils ont violé la disposition de la Constitution selon laquelle tout accord international entraînant le passage de troupes sur le territoire yougoslave devait recevoir l'approbation préalable de l'Assemblée nationale. Comme tous les traités signés avec Hitler, ce traité est entré en vigueur au moment de la signature. A la fin de la seconde guerre mondiale, les ministres intéressés ont été jugés et sévèrement condamnés. Il n'est pas dans les intentions du rapporteur spécial que son texte soit interprété d'une manière qui puisse servir de prétexte à une telle conduite, mais la Commission doit se montrer extrêmement prudente à cet égard même si l'article 23 contient des sauvegardes raisonnables.

38. M. YOKOTA doute que les pleins pouvoirs généraux ou permanents soient d'emploi courant (art. 22, par. 1). A sa connaissance, les pleins pouvoirs sont toujours délivrés pour une circonstance particulière et à une fin spéciale. En vertu de ses fonctions, un ambassadeur peut négocier et même signer un traité, mais, quand des pleins pouvoirs lui sont conférés pour la signature, c'est toujours à titre spécial pour la circonstance et ils ne lui donnent pas le pouvoir de signer d'autres traités. Ceci s'applique aussi à un ministre des affaires étrangères. Il ne croit pas qu'un ministre des affaires étrangères ou un ambassadeur aient jamais eu à titre permanent le pouvoir de signer des traités.

39. On a dit que le paragraphe 3 était superflu ou énonçait des évidences, mais il est certain que la communication ou la présentation des pleins pouvoirs fait partie du droit des traités. Il convient de maintenir le paragraphe, mais le membre de phrase "par les moyens adéquats" n'est pas très approprié, car il n'a guère de sens dans un texte juridique. Il faut ou bien spécifier les moyens ou supprimer ces mots.

40. M. TOUNKINE fait observer que le mémorandum établissant la neutralité autrichienne, qui a été approuvé par l'URSS et l'Autriche en avril 1955, constitue un exemple de la situation prévue au paragraphe 1 de l'article 21. Ce document n'a pas été signé mais seulement paraphé par les ministres des affaires étrangères.

41. M. AMADO rappelle, à propos des observations relatives à l'article 21, que l'instrument connu sous le nom de Pacte de Locarno[3] a été paraphé en octobre, puis signé à Londres en décembre 1925. Egalement, le Traité de paix avec le Japon a été paraphé à Washington en juillet et signé à San-Francisco en septembre 1951. En fait, l'intervalle entre le paraphe et la signature dépasse rarement quelques semaines.

42. La clause du paragraphe 2 de l'article 20 du projet de code relative à l'approbation personnelle du traité par la personne qui appose sa signature ou son paraphe soulève des difficultés lorsqu'on la rapproche des dispositions de l'article 21, par exemple, dont le paragraphe 2 dispose que "Dans tous les autres cas, le paraphe équivaut à une signature différée et est lui-même automatiquement *ad referendum* ..." C'est une erreur de confondre le paraphe avec la signature *ad referendum:* ce sont deux choses totalement différentes. D'ailleurs, il est difficile d'imaginer le cas prévu à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 21 où un représentant agit de sa propre initiative et sans autorisation spéciale de son gouvernement.

43. Pour ce qui est de l'article 22, il n'a pas connaissance de pleins pouvoirs de signer un traité qui seraient donnés à titre permanent. Les titulaires de fonctions publiques mentionnés à la fin de l'alinéa *a* du paragraphe 1 peuvent avoir le pouvoir général de négocier, mais pour la signature — qui est "un acte de l'Etat" — des pleins pouvoirs spéciaux sont nécessaires.

44. Au sujet du paragraphe 4 et des allusions faites par plusieurs orateurs à différents types d'accords, il ajoute qu'il ne peut imaginer un accord international qui n'ait pas été signé au nom de l'Etat.

45. Le PRESIDENT constate que les membres de la Commission souhaitent manifestement poursuivre le débat consacré à l'article 21. Il propose de remettre cet article en discussion lorsque la Commission aura achevé l'examen de l'article 25, le dernier de la section B.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

501ème SEANCE

Mardi 26 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 22 (*suite*)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 22 (*Pouvoir de signer*).

2. M. YOKOTA fait observer qu'on pourrait déduire du membre de phrase "qui est un acte de l'Etat", au paragraphe 1 de l'article 22, que la signature *ad referendum* n'est pas un acte de l'Etat mais celui d'un particulier. Or, il ne peut assurément pas en être ainsi. La

[2] Publications de la Cour permanente de Justice internationale, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*, série A/B, No 53.

[3] Traité de garantie mutuelle fait à Locarno, le 16 octobre 1925. Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. LIV, 1926-1927, No 1292.

personne qui signe *ad referendum* agit en qualité de représentant de l'Etat pendant les négociations comme au moment de la signature. Si la négociation menée par le représentant d'un Etat constitue un acte de cet Etat et non pas l'acte d'un particulier, la signature *ad referendum* est plus certainement encore un acte de l'Etat, bien qu'elle ne signifie pas l'accord définitif de l'Etat, mais seulement un consentement provisoire avant la signature définitive. La signature définitive elle-même est de caractère provisoire dans les cas où il doit y avoir ratification. Ainsi, en matière de conclusion des traités, la signature *ad referendum* est une première étape, la signature définitive en est une seconde, la ratification une troisième. Le membre de phrase cité par M. Yokota prête donc à confusion.

3. Les observations faites par M. Amado à la séance précédente (500ème séance, par. 43) ont confirmé M. Yokota dans son opinion que les pleins pouvoirs permanents sont rares. Les pleins pouvoirs permanents d'un ministre des affaires étrangères ne sont probablement pas tant des pleins pouvoirs aux fins des relations internationales qu'une autorisation d'ordre interne. Selon le rapporteur spécial, au Royaume-Uni les pleins pouvoirs permanents sont conservés au Foreign Office et sont produits à l'occasion; pourtant, s'il s'agit de pleins pouvoirs aux fins des relations internationales, il faut certainement qu'ils soient présentés chaque fois que le ministre des affaires étrangères signe un traité, selon la règle formulée par le rapporteur spécial lui-même au paragraphe 3 de l'article 22.

4. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne qu'au paragraphe 1, le mot "signature" désigne toutes les catégories de signatures. Le membre de phrase qui ouvre le paragraphe et qui commence par le mot "Sauf" sert à préciser que les pleins pouvoirs ne sont pas nécessaires pour la signature *ad referendum*. Le rapporteur spécial acceptera peut-être de supprimer le passage qui a fait l'objet des critiques de M. Yokota — "qui est un acte de l'Etat" — mais non pour la raison donnée par celui-ci. La signature *ad referendum* est certainement un acte de l'Etat, il en convient, mais c'est aussi une exception à la règle selon laquelle la production des pleins pouvoirs est exigée pour la signature.

5. Au sujet des pleins pouvoirs permanents, sir Gerald Fitzmaurice indique qu'au Royaume-Uni, et probablement dans nombre d'autres pays, le ministre des affaires étrangères est muni de pleins pouvoirs permanents qu'il peut produire lors des conférences internationales, mais sans y être tenu puisque les pleins pouvoirs sont, en plus, inhérents à ses fonctions. Le ministre des affaires étrangères peut signer un traité sans avoir besoin d'un pouvoir spécial à cette fin.

6. M. YOKOTA continue à penser que le paragraphe 1 laisse le lecteur sous l'impression que la signature définitive ne peut être donnée que dans les conditions énumérées sous *a* et *b*, tandis que la signature *ad referendum* pourrait être donnée sans pleins pouvoirs, parce que ce n'est pas un acte de l'Etat. Il conviendrait, pour plus de clarté, de supprimer le membre de phrase que M. Yokota a cité.

7. M. EDMONDS demande quelle est, au paragraphe 3, la portée du membre de phrase "ils doivent être vérifiés par les moyens adéquats". Les pleins pouvoirs sont un instrument formel, habituellement signé par le chef de l'Etat et qui, à l'ordinaire, porte en soi-même la preuve de son authenticité. Toute vérification impliquerait, semble-t-il, la nécessité de s'adresser, de quelque manière, à l'autorité d'où émanent les pleins pouvoirs.

8. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, répond à M. Edmonds que, selon un usage presque universel, les délégations participant aux conférences internationales sont invitées à communiquer leurs pleins pouvoirs, aux fins d'examen, au Bureau de la conférence, au secrétariat ou à une commission de vérification des pouvoirs. Cette pratique n'est peut-être pas communément suivie lors de la conclusion des traités bilatéraux, mais, dans ce cas même, les pleins pouvoirs sont échangés. Il conviendrait peut-être d'ajouter au commentaire quelques indications complémentaires, à titre explicatif.

9. M. HSU fait observer que l'établissement, par certains pays, de pleins pouvoirs valables à toutes fins pour le ministre des affaires étrangères semble indiquer qu'il fut un temps où le ministre n'était pas investi des pleins pouvoirs du fait même de ses fonctions. Il semble que le progrès des institutions démocratiques ait valu aux ministres de bénéficier de pouvoirs plus larges, l'établissement des pleins pouvoirs étant alors devenu une simple formalité. Il serait peut-être intéressant de rechercher jusqu'à quel point cette pratique est suivie; il est probable que les ministres des affaires étrangères de certains pays n'ont pas de pleins pouvoirs permanents, ce qui, dans le cadre de petites conférences, pourrait poser des questions embarrassantes.

10. Le PRESIDENT répond qu'il serait possible de demander aux gouvernements de faire connaître quelle est leur pratique.

11. M. AMADO pense que les doutes qui ont été exprimés au sujet du rôle de la signature s'expliquent peut-être par le fait que la Commission a perdu de vue qu'elle examinait la section B [*Négociation, rédaction et établissement (authentification) du texte*], où la signature est toujours un acte de l'Etat. En un sens, pourtant, la signature même d'un texte définitif est une signature *ad referendum*, le texte étant soumis à l'approbation des organes souverains de l'Etat. La signature, dans le contexte des articles en cours d'examen, a simplement pour objet d'authentifier le texte, mais dans le système juridique de certains pays la signature est considérée comme un acte décisif de l'Etat, qui engage celui-ci à conclure le traité.

12. M. SANDSTRÖM est d'avis que ce n'est pas dans la section relative à la négociation, à la rédaction et à l'authentification du texte qu'auraient dû être insérées des règles qui ont plutôt trait à la signature en tant que consentement au texte. Certains articles seraient mieux à leur place à la section C (*Conclusion du traité et participation au traité*). La question a été bien posée par M. Amado. La confusion provient de ce qu'à l'article 22, le mot "signature" a un sens différent de celui qu'il prend généralement dans la section B.

13. M. PAL fait observer que c'est aux articles 15 et 18 qu'il est traité de la signature en tant qu'acte authentifiant le texte. Il semble qu'à l'article 22 le mot "signature" soit pris dans le sens d'acte comportant des effets dont il est traité plus à fond à l'article 29, dans la section C. Il est évident que la stipulation relative aux "pleins pouvoirs" a trait à la signature prise non pas comme acte authentifiant le texte mais à la signature en tant qu'acte comportant la conclusion du traité. En

ce sens, l'article 22 n'est pas à sa place dans la section B et risque de prêter à confusion.

14. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, souligne que la difficulté est née du double rôle de la signature. Si l'article 22 figure dans la section B, c'est parce que les pleins pouvoirs sont nécessaires même quand la signature est seulement un acte d'authentification; il faut donc qu'une disposition sur ce point figure dans cette section, puisque c'est la première où se pose cette question de la signature.

15. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) propose de donner, avant même d'en arriver à la section B, quelques indications sur les trois acceptions du mot "signature": l'acception relativement peu fréquente selon laquelle la signature est un acte qui authentifie le texte, l'acception la plus répandue selon laquelle la signature est une base possible d'accord international, puisque la plupart des instruments sont soumis à ratification, enfin, la "signature" qui manifeste le consentement définitif, suivant une procédure à laquelle on a moins souvent recours, bien qu'il existe des traités qui prévoient l'entrée en vigueur par l'effet de la simple signature.

16. Un quatrième concept a été introduit, celui de la signature *ad referendum*. M. Liang ne peut se ranger à l'opinion du rapporteur spécial qui estime que ce genre de signature ne s'emploie que pour authentifier le texte, car dans un grand nombre de cas, il se rapporte à la base potentielle d'un accord.

17. A la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1958, la Commission de vérification des pouvoirs a examiné, avec l'aide du Secrétariat, les lettres de créance des représentants et s'est assurée que chacun d'eux avait les pleins pouvoirs pour signer. On a considéré que les pleins pouvoirs étaient nécessaires pour signer, même *ad referendum*. Un grand nombre de représentants ont signé *ad referendum* et cependant aucun d'eux n'a déclaré que, ce faisant, il voulait simplement authentifier le texte. La conséquence était, semble-t-il, de soumettre leur signature à la procédure prévue par la constitution de leur pays. Si les dispositions qui définissent les divers sens du mot "signature" sont insérées avant la section B, les articles suivants devraient, le cas échéant, renvoyer à ces définitions.

18. L'opinion émise par M. Sandström qui estime qu'il serait plus logique, en raison de son contenu, de rattacher l'article 22 à la section C, notamment si l'on tient compte du paragraphe 2 de l'article 26, n'est pas sans fondement, mais il faudrait encore indiquer si la "signature" implique une base provisoire d'accord ou l'acceptation d'une obligation par un Etat. Ce qui est en jeu, c'est plus qu'une question de rédaction. Le rapporteur spécial pourrait s'occuper de cette question avant que l'article soit finalement renvoyé au Comité de rédaction.

19. Pour M. AGO, il est clair que les membres de la Commission ne se sont pas encore mis d'accord sur l'article 21. Au cours du débat déjà consacré à cet article (voir 495ème et 496ème séances), la Commission a reconnu la nécessité de distinguer entre certains actes et leurs effets. Elle a été d'avis que le paraphe est simplement un acte d'authentification qui n'implique pas consentement, même au texte. Le secrétaire a exposé avec justesse les différentes interprétations possibles du mot "signature". Dans quelques cas extrêmes, la signature équivaut à l'acceptation définitive d'une obligation, mais le plus souvent, elle n'est qu'une approbation provisoire du texte ou une acceptation provisoire du texte considéré comme une base potentielle d'accord international, soumise à ratification.

20. L'assimilation de la signature *ad referendum* au paraphe est une idée nouvelle. En fait, la signature *ad referendum* diffère entièrement du paraphe. Une signature de ce genre émane d'une personne qui, au moment où elle signe, n'est pas en possession des pleins pouvoirs et elle est par conséquent provisoire. Elle devient définitive ou complète au moment de la ratification, par effet rétroactif. Avant la ratification, la signature *ad referendum* ne fait qu'authentifier le texte de façon provisoire. Ces principes ont été virtuellement admis et le Comité de rédaction devrait avoir peu de difficultés à les énoncer clairement.

21. Les dispositions relatives à l'utilité de la signature et celles qui concernent les organes autorisés à signer devraient être maintenues distinctes. Quels que soient ces organes, les pleins pouvoirs sont nécessaires, et M. Ago considère que cette règle devrait figurer dans une clause distincte.

22. M. PAL estime que la difficulté qui s'est élevée à propos de l'article 22 pourrait être aplanie si l'article était transféré à la section C (*Conclusion du traité et participation au traité*) et si la section B contenait un renvoi à la section C. Une autre solution consisterait pour la Commission à suivre la suggestion du secrétaire et à préciser les diverses acceptions et l'emploi du terme "signature" avant la section B.

23. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare qu'il faut insérer à la section B une disposition relative au pouvoir de signer. Ce pouvoir est toujours nécessaire, à tous les stades de la procédure, et la signature est mentionnée pour la première fois à la section B. Si la disposition est transférée à la section C, cela voudra dire que le pouvoir de signer est sans importance quand il s'agit d'authentifier le texte par la signature. Toutefois, on pourrait, comme l'a proposé M. Pal, envisager de faire figurer à la section B un renvoi concernant cette question. En revanche, le Président ne pense pas qu'il soit possible d'insérer la disposition avant la section B.

24. M. YOKOTA ne croit pas, quant à lui, que la signature soit principalement un acte de consentement au texte considéré soit comme base potentielle d'accord, soit comme accord définitif. La signature est aussi un acte d'authentification, notamment quand il s'agit de traités bilatéraux. Que le consentement soit provisoire ou définitif, la signature est également un acte d'authentification et, par conséquent, il conviendrait d'inclure aussi à la section B une disposition concernant le pouvoir de signer.

25. M. SANDSTRÖM rappelle qu'il avait proposé à l'origine de transférer à la section C certains des articles de la section B, étant donné le manque de concordance qui semble exister entre le titre de la section B et ces articles, notamment l'article 22. M. Sandström souscrit donc à la proposition de M. Pal.

26. M. ALFARO pense que les diverses opinions émises au sujet de l'article 22 pourraient être conciliées par le Comité de rédaction. Mais avant de renvoyer l'article au Comité, la Commission devrait se mettre d'accord sur le paragraphe 1. Les mots "qui est un acte de l'Etat" prêtent à confusion. Selon le rapporteur spécial, la signature est un acte de l'Etat, mais on a aussi fait valoir qu'elle doit être approuvée par l'autorité supérieure. A la vérité, comme l'a fait observer M. Amado, la signature de tous les traités doit être

considérée comme étant *ad referendum* dès lors qu'elle est soumise à la ratification des organes désignés par la Constitution. La façon la plus simple de sortir de la difficulté est de supprimer les mots en question. M. Alfaro pense, comme M. Ago (voir 500ème séance, par. 23), que l'ordre des clauses *a* et *b* du paragraphe 1 devrait être inversé.

27. Passant à la deuxième phrase du paragraphe 3, il fait remarquer que le texte anglais prête à confusion et devrait être amendé. Il devrait indiquer clairement que les pleins pouvoirs en bonne et due forme sont conférés par les chefs d'Etat, ou par les ministres des affaires étrangères dans certains cas.

28. M. Alfaro juge le paragraphe 4 nécessaire, car il est courant dans la pratique internationale d'insérer une clause indiquant que les plénipotentiaires ont le pouvoir de signer, même si le traité est signé par un ministre des affaires étrangères. On trouve une formule de ce genre dans le préambule de la Charte des Nations Unies. Il approuve également l'amendement proposé par M. Ago qui prévoit que l'absence de déclaration ou de toute autre indication (voir 500ème séance, par. 26) n'affecte pas la validité du traité; toutefois, la Commission peut décider de mentionner la question dans le commentaire.

29. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) reconnaît avec le rapporteur spécial qu'il pourrait être gênant d'insérer le contenu de l'article 22 immédiatement avant la section B. Il propose cependant d'amender l'article 13, qui figure à la section A, en y insérant certaines définitions relatives à la signature. On pourrait y indiquer clairement dans quels cas la signature est employée pour l'authentification et dans quels cas elle constitue un acte d'acceptation provisoire.

30. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 22, M. Liang ne peut partager l'opinion du rapporteur spécial suivant laquelle un représentant pourrait signer un traité *ad referendum* sans produire de pleins pouvoirs. M. Liang a déjà dit que la pratique aux conférences internationales est de produire les pleins pouvoirs avant la signature; sauf dans les cas visés au paragraphe 1 de l'article 21, une signature émanant d'une personne qui n'est pas en possession des pleins pouvoirs n'est pas acceptable d'une façon générale.

31. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare ne pouvoir souscrire à l'opinion émise par le secrétaire. Le principal objet de la signature *ad referendum* est de fournir un moyen permettant à un représentant n'ayant pas les pleins pouvoirs d'apposer sa signature à un traité. L'ensemble de la question est traité en détail au paragraphe 2 de l'article 21. Le fait que l'alinéa *c* du paragraphe 2 de l'article 21 mentionne le cas où un gouvernement donne les pleins pouvoirs mais n'est pas disposé à s'engager jusqu'au point de la signature définitive, ne doit pas faire oublier qu'un représentant qui n'a pas les pleins pouvoirs peut cependant signer un texte *ad referendum*.

32. M. MATINE-DAFTARY fait observer qu'un représentant qui a les pleins pouvoirs pour signer un texte peut néanmoins hésiter devant une signature définitive et peut signer *ad referendum* s'il n'a pas le temps de consulter son gouvernement. Un moyen de résoudre la difficulté que soulève le paragraphe 1 de l'article 22 pourrait être de supprimer les mots "Sauf lorsqu'elle est différée", qui impliquent que les pleins pouvoirs ne sont jamais nécessaires pour une signature *ad referendum*, même dans le cas fixé à l'alinéa *c* du paragraphe 2 de l'article 21.

33. M. TOUNKINE est du même avis que le secrétaire: les pleins pouvoirs sont indispensables aussi bien pour la signature définitive que pour la signature *ad referendum*. M. Tounkine ne peut admettre entièrement que, jusqu'au moment de la confirmation, la signature *ad referendum* équivaut au paraphe. Par exemple, dans le cas de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958, il n'a pas été nécessaire d'authentifier le texte, car l'authentification a été effectuée par l'inclusion des conventions dans l'acte final de la Conférence.[1] La signature *ad referendum* est donc, semble-t-il, plus proche de la signature définitive et peut être considérée comme une signature provisoire en attendant l'approbation du gouvernement. En tant que telle, elle ne peut être considérée comme l'équivalent du paraphe.

34. Pour M. AMADO, la signature *ad referendum* ne peut être assimilée à la signature provisoire ou au paraphe. Dans la pratique de son pays, tous les traités sont signés *ad referendum;* la signature est un acte de l'Etat soumis à l'approbation des autorités constitutionnelles.

35. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se déclare d'accord avec M. Ago pour penser que la signature *ad referendum* ne peut être considérée comme une signature définitive tant qu'elle n'est pas confirmée par le gouvernement. Avant cette confirmation, elle peut être tenue seulement pour un acte d'authentification. En conséquence, la signature *ad referendum* peut être donnée sans les pleins pouvoirs; si l'on jugeait qu'elle exige les mêmes pleins pouvoirs que la signature définitive, la signature *ad referendum* perdrait toute utilité. Elle a été conçue pour éviter des situations dans lesquelles les représentants ne sont pas en mesure de signer parce qu'ils ne peuvent communiquer avec leurs gouvernements. Bien que ces cas soient peut-être moins fréquents que dans le passé, grâce aux méthodes modernes de communication, le caractère essentiel de la signature *ad referendum* n'a pas changé.

36. Se référant aux critiques faites au sujet de l'insertion des articles relatifs à la signature dans la section B, le rapporteur spécial précise que, s'il a inclus ces dispositions dans cette section et inséré d'autres articles sur la signature dans la section C, c'est pour tenir compte du double aspect de la signature. Il pense qu'il n'est peut-être pas opportun de transférer les articles 22 et 23 à la section C, puisque cela risque de donner lieu à une fausse interprétation. Peut-être pourrait-on insérer, après la section B, une nouvelle section qui comprendrait les articles 20 à 25 et qui traiterait des modes de signature. Quoi qu'il en soit, le rapporteur spécial étudiera la question plus avant.

37. Le débat sur l'article 22 est devenu général et s'est étendu à la nature de la signature définitive, du paraphe et de la signature *ad referendum*. A propos des articles 20 et 21, il a été convenu qu'un grand nombre de clauses avaient besoin d'une nouvelle rédaction. Bien que la situation soit assez confuse, le rapporteur spécial estime que la nature de ces trois actes pourrait être établie d'une façon générale. La Commission admettrait que le paraphe est uniquement un acte d'authentification, sauf dans les cas visés au paragraphe 1 de l'article 21. En ce qui concerne la signature définitive, il a été décidé d'étendre la portée du paragraphe 3 de l'article 20 de

[1] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, volume II: séances plénières* (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.4, vol. II), annexes, documents A/CONF.13/L.52, A/CONF.13/L.53, A/CONF.13/L.54 et A/CONF.13/L.55.

façon à indiquer tous les différents aspects de la signature. Ce paragraphe permettrait de tenir compte de la principale observation présentée par le secrétaire. En dehors des cas où la signature met un traité en vigueur, il est généralement admis que la signature vaut toujours acceptation provisoire du texte. De plus et en même temps, elle peut servir à authentifier le texte, mais ce n'est pas toujours le cas parce que le texte peut avoir été authentifié d'une autre manière, par exemple, par une résolution ou par l'acte final d'une conférence internationale.

38. En ce qui concerne la signature *ad referendum*, bien qu'il y ait divergence d'opinions au sujet des pleins pouvoirs qui sont requis, les membres de la Commission sont d'accord sur la nature de la signature. Il ne peut y avoir de doute que quand la signature *ad referendum* est confirmée, elle est considérée rétroactivement comme une signature définitive depuis le moment où elle a été apposée. En attendant, son seul effet est d'authentifier le texte. La Commission a décidé de donner une nouvelle rédaction au paragraphe 2 de l'article 21, de façon à bien marquer que le paraphe ne peut jamais être considéré comme une signature.

39. La Commission a décidé de modifier l'ordre des alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 2 de l'article 21 et de remplacer, dans ce paragraphe, les mots "ne se justifie que" par un terme moins catégorique. Le paragraphe 3 de l'article 21 sera mis en harmonie avec le paragraphe 2. En réponse à la question posée par M. Yokota sur les passages où il est question de recommandation ou d'approbation personnelle du traité par la personne qui signe le texte (voir 500ème séance, par. 13), le rapporteur spécial rappelle que la Commission a décidé de supprimer cette mention au paragraphe 2 de l'article 20, mais n'a pas adopté la même conclusion en ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 21. Le rapporteur spécial conserverait volontiers la première phrase de ce paragraphe, sous réserve des modifications de forme à y apporter pour tenir compte des autres amendements, mais il jugerait préférable de supprimer la dernière phrase et de reprendre la question dans le commentaire.

40. Après avoir signalé que les observations qu'il se propose de présenter sur les articles 22 à 25 ne préjugent pas l'ordre dans lequel les dispositions figurant dans ces articles seront groupées dans le projet de code, le rapporteur spécial résume le débat consacré à l'article 22. Il reconnaît qu'au paragraphe 1, les mots "qui est un acte de l'Etat" prêtent peut-être à confusion et peuvent être supprimés. De même, il accepte d'intervertir l'ordre des clauses *a* et *b*. Il est prêt à accepter la proposition tendant à supprimer le mot "ambassadeur" sous *a*), mais pense, comme M. Hsu, qu'il y aurait intérêt à demander aux gouvernements des renseignements sur leur pratique en la matière: il a en effet l'impression que de nombreux Etats munissent leurs ambassadeurs de pleins pouvoirs permanents. Il croit préférable, au contraire, de conserver les mots "ministre des affaires étrangères".

41. A propos du paragraphe 1, la question a été posée de savoir si les pleins pouvoirs étaient nécessaires pour signer *ad referendum*. Dans le passé, il n'en était pas ainsi, l'une des principales raisons de la signature *ad referendum* ayant été que la personne qui apposait sa signature n'avait pas reçu les pleins pouvoirs pour signer. La règle est que la signature *ad referendum* a seulement pour effet d'authentifier le texte, et non de manifester l'acceptation provisoire: l'acceptation n'intervient qu'au moment où l'approbation ultérieure transforme rétroactivement la signature *ad referendum* en signature définitive. Les indications données par le secrétaire de la Commission sur la pratique actuelle des conférences tenues sous les auspices des organisations internationales ont surpris le rapporteur spécial. La pratique qui consiste à demander la production des pleins pouvoirs pour la signature *ad referendum* n'est pas en harmonie avec la doctrine. Si cet usage s'est instauré dans les conférences internationales et si les gouvernements se montrent disposés à établir des pleins pouvoirs en vue de la signature *ad referendum*, la cause en est probablement dans le fait qu'ils désirent avoir le temps de réfléchir avant de prendre les engagements que comporte la signature définitive. La solution que le rapporteur spécial croit préférable consisterait à conserver la règle générale énoncée au paragraphe 1, en ajoutant une clause d'exception où il serait indiqué que dans les conférences internationales, les pleins pouvoirs sont nécessaires pour signer *ad referendum*. Si l'on ne recourait pas à une formule de ce genre, on retirerait à la signature *ad referendum* le principal de son utilité — savoir l'intérêt qu'elle présente lorsque la personne qui appose sa signature n'a pas les pleins pouvoirs pour signer. On pourrait, dans le commentaire, préciser la raison de cette exception, exposer, dans une certaine mesure, les deux conceptions qui se sont fait jour lors des débats au sujet de l'effet exact de la signature *ad referendum*, appeler l'attention des gouvernements sur ce point et leur demander leurs observations.

42. Le rapporteur spécial est disposé à supprimer en totalité le paragraphe 2. La première moitié de ce paragraphe peut être reprise dans le commentaire, et la seconde est superflue.

43. La première phrase du paragraphe 3 pourrait également être insérée dans le commentaire, bien qu'elle ne soit pas foncièrement déplacée dans le corps de l'article. On pourrait, en outre, mentionner dans le commentaire la pratique de la vérification des pleins pouvoirs suivie dans les conférences internationales. Le rapporteur spécial pense que l'on pourrait conserver la deuxième phrase du paragraphe 3, sous réserve des modifications de forme proposées par M. Alfaro (voir plus haut par. 27). La fin du paragraphe 3 n'a pas soulevé d'objections.

44. Certains membres de la Commission ont proposé de supprimer le paragraphe 4, ce que le rapporteur spécial ne peut accepter. Certes, il existe de nombreux cas où il n'est pas besoin de déclaration ou d'exposé indiquant que les représentants des Etats signataires sont habilités à signer le traité, mais ils rentrent tous dans les exceptions énumérées au début du paragraphe. Dans les autres cas, si cet exposé ne figure pas dans le préambule du traité et s'il n'a pas été fait mention des pouvoirs de signer dans la partie du traité qui précède immédiatement les signatures ou dans celle qui les suit immédiatement, l'existence de ces pouvoirs est indiquée d'une autre manière, parfois simplement par l'emploi du mot "plénipotentiaires", comme dans la formule: "En foi de quoi les plénipotentiaires soussignés ont signé le présent traité." Le rapporteur spécial croit qu'il faudrait conserver le paragraphe 4, même si l'on considère qu'il traite de *lege ferenda*. La Commission ferait œuvre utile en contribuant à répandre la pratique qui consiste à constater dans le traité l'existence du pouvoir de signer, afin que la validité des signatures ne puisse être contestée.

45. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souligne qu'il partage l'opinion du rapporteur spécial sur l'utilité du paragraphe 4, notamment lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux. La pratique qui consiste à faire mention du pouvoir de signer n'est pas très souvent suivie dans les traités multilatéraux.

46. Le Secrétaire appelle l'attention de la Commission sur deux questions de détail. En premier lieu, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux négociés sous les auspices d'une organisation internationale, des pouvoirs indiquant seulement qu'un représentant a été désigné pour participer à la conférence en qualité de "plénipotentiaire" ne seraient pas suffisants aux fins de la signature. Il faut qu'il soit spécifié dans les pouvoirs que leur porteur a qualité pour signer: le mot "plénipotentiaire" pourrait, en effet, ne se rapporter qu'aux pleins pouvoirs de négocier ou simplement de participer à la conférence ou d'y assister en qualité d'observateur. En second lieu, le secrétaire ne voit pas quel peut être le sens des mots "ou dans les autres cas dans lesquels l'autorisation résulte de l'acte de signature". Les autres exceptions indiquées au début du paragraphe 4 se justifient par les fonctions de la personne qui appose sa signature, fonctions qui rendent inutile la constatation du pouvoir de signer, ou encore elles ont trait à certaines catégories d'instruments qui, par leur nature même, ne sauraient comporter cette constatation. On pourrait donc supprimer les mots que vient de citer le secrétaire.

47. M. AGO se déclare d'accord avec le rapporteur spécial sur le résumé que celui-ci vient de faire et ses suggestions au sujet de l'article 22. Il tient toutefois à souligner que, dans une précédente intervention (voir 500ème séance, par. 26), il n'a pas proposé de supprimer le paragraphe 4 et ne s'est pas élevé contre l'idée de faire figurer une sorte de recommandation dans ce paragraphe. L'objet de son intervention était d'éviter l'emploi d'une formule qui ferait peser un doute sur la validité d'un traité où l'on aurait omis de constater l'existence du pouvoir de signer, alors que, en fait, les plénipotentiaires auraient été munis de ce pouvoir. Il conviendrait, dans ce paragraphe, de dire "devrait" plutôt que "doit".

48. Au sujet de la proposition du rapporteur spécial tendant à regrouper dans un autre ordre les dispositions des divers articles, il fait observer qu'il serait utile que la version nouvelle soit présentée le plus tôt possible pour que l'on puisse voir plus facilement où l'on en est. Le rapporteur spécial a préféré, pour traiter des divers aspects de l'élaboration des traités, les considérer dans l'ordre logique des diverses étapes. M. Ago, quant à lui, approuve cette décision. Toutefois, quel que soit le système adopté, il serait difficile d'éviter de traiter de certains éléments consacrés de la procédure, tels que la signature, à propos de plus d'une phase de l'élaboration du traité; mais il espère que le rapporteur spécial s'efforcera de ne pas parler de la signature dans la nouvelle section où il doit traiter de l'authentification, et de réserver cette question pour la nouvelle section relative à l'acceptation provisoire. Le paraphe et la signature sont loin d'être équivalents: il faudrait, autant que possible, en traiter séparément.

49. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce qu'il préparera le plus tôt possible un texte remanié. Il propose de renvoyer l'article 22 au Comité de rédaction, dans les conditions qu'il a déjà indiquées, et étant entendu en outre, vu les observations qui viennent d'être faites, qu'au paragraphe 4, il sera inséré une phrase ou un membre de phrase précisant que l'absence d'une formule constatant l'existence du pouvoir de signer ne saurait compromettre la validité du traité si, en réalité, les pleins pouvoirs nécessaires pour la signature ont été délivrés, étant entendu aussi que les mots "résulte de l'acte de signature ou" seront supprimés et enfin que le paragraphe sera modifié pour tenir compte des observations du Secrétaire à propos du mot "plénipotentiaires".

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

502ème SEANCE

Mercredi 27 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 23

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 23 et fait observer que cet article s'appliquera principalement au cas où un représentant donne une signature ou un paraphe sans avoir l'autorisation de son Gouvernement et peut-être sans avoir communiqué avec lui. On pourrait soutenir que l'article n'est pas strictement nécessaire si l'on gardait les dispositions antérieures relatives à la validation du paraphe et de la signature.

2. M. FRANÇOIS pense qu'il serait peut-être utile d'indiquer si la validation ultérieure prend effet à compter de la confirmation ou rétroagit à la date de l'acte non autorisé.

3. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare que la date d'entrée en vigueur dépendra de la nature de l'acte non autorisé qui est validé. Dans le cas d'un paraphe, ce sera la date de la signature définitive, et dans le cas d'une signature non autorisée, c'est-à-dire en fait d'une signature *ad referendum*, la validation prendra rétroactivement effet à compter de la date de la signature non autorisée.

4. M. PAL estime que la validation subséquente d'un acte non autorisé ne peut avoir un effet plus grand qu'un acte autorisé. A son avis, il est nécessaire de faire figurer cet article dans le code.

5. M. SANDSTRÖM est lui aussi d'avis que l'article est indispensable. Il ne voit pas la nécessité de spécifier à partir de quelle date la validation prend effet, étant donné que les actes non autorisés ne produisent par eux-mêmes aucun effet entre les parties.

6. M. TOUNKINE met en doute l'utilité de l'article 23, étant donné la décision prise par la Commission de supprimer dans les articles 20 et 21 les mentions relatives à l'approbation et à la recommandation personnelle du traité par la personne qui appose la signature ou le paraphe.

7. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique que l'article 23 concerne les actes accomplis par un représentant à l'insu ou sans l'autorisation de son gouvernement, peut-être en cas d'urgence; l'approbation ou la recommandation personnelle n'a aucun rapport avec le contexte.

8. M. TOUNKINE n'a pas été convaincu par l'explication du rapporteur spécial. Il va de soi qu'un gouver-

nement peut décider de signer un accord négocié par un agent sans son autorisation ou même négocié par un organe officieux.

9. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) convient qu'il serait peut-être utile de faire figurer dans le projet un article tel que l'article 23. Cet article repose sur un principe du droit relatif aux mandats qui, à son avis, a des éléments communs dans les systèmes juridiques de tous les pays civilisés.

10. Il estime, cependant, que la formule "les dispositions des articles 15 à 22 ci-dessus" est trop générale et qu'il faudrait mettre davantage en relief les rapports de l'article 23 avec les aspects spécifiques du processus de conclusion des traités.

11. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, ne voit pas d'objection à la proposition du secrétaire et, sous réserve de celle-ci, il propose de renvoyer l'article 23 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 24

12. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 24. Le paragraphe 1 n'appelle aucun commentaire, si ce n'est qu'il pourrait être amélioré par des changements mineurs de rédaction.

13. Le principe énoncé dans le paragraphe 2 est d'autant plus évident que le nombre des Etats qui participent à la négociation est plus faible, et bien entendu, il apparaît avec le maximum de netteté dans le cas de traités bilatéraux. En revanche, on tend à le perdre de vue dans le cas des grandes conférences internationales, car il peut alors sembler normal que tout Etat puisse signer ultérieurement le traité. A son avis, quand le traité ne contient aucune disposition admettant d'autres Etats à la signature, celle-ci sera limitée aux Etats qui ont négocié à moins qu'ils ne décident par un autre accord d'ouvrir le traité à la signature d'autres Etats. Dans le cas d'un traité qui a été signé ou si le délai prévu pour la signature des Etats qui ont négocié est expiré, l'expression "Etats signataires" ne désignera pas les Etats qui ont négocié à l'origine, mais les parties à l'accord qui ouvre le traité à l'adhésion d'autres Etats.

14. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) considère l'article 24 comme un article utile qui devrait figurer dans le code. La discussion sur les articles précédant immédiatement l'article 24 a clairement montré que la signature constitue une preuve non seulement de l'authentification, mais aussi de l'acceptation provisoire. Il suggère de supprimer la deuxième partie du paragraphe 1.

15. M. Liang n'a rien à objecter au principe énoncé au paragraphe 2 qui, à son avis, est reconnu par la pratique. Toutefois, il estime que la rédaction n'en est pas assez souple. Si le traité contient une stipulation concernant le droit de signer des Etats qui n'ont pas participé aux négociations, la question est réglée de façon satisfaisante. En l'absence d'une telle disposition, la question relève de l'accord des Etats qui ont participé aux négociations et non des Etats signataires, car il se pourrait qu'un Etat partie aux négociations accepte que des Etats signent le traité sans que lui-même soit en mesure de le signer. Il propose d'amender comme suit le paragraphe 2 après le mot "prévoit": "ou que tous les Etats ayant participé aux négociations sont convenus que d'autres Etats peuvent signer soit au moment prévu dans le traité pour la signature, soit au cours de la période où le traité reste ouvert à la signature".

16. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, admet qu'il vaudrait peut-être mieux au paragraphe 1 supprimer les mots "dans tous les cas où la signature est le mode d'authentification adopté" et il reconnaît aussi qu'au paragraphe 2 les mots "ou quand il en est ainsi décidé", ne sont pas tout à fait appropriés parce qu'ils se rapportent à un accord extérieur au traité. En outre, la formule "lorsque celui-ci le prévoit" devrait être modifiée car certains traités, au lieu d'énumérer les Etats n'ayant pas participé aux négociations qui ont qualité pour signer le traité, désignent une catégorie d'Etats comme étant habilités à devenir partie audit traité.

17. Quant à l'autre question soulevée par le secrétaire, elle est tranchée par les mots "ou (dans le cas où le traité reste ouvert à la signature) par tous les Etats ayant participé à la négociation".

18. M. TOUNKINE estime que si l'on inclut un article sur le droit de signer dans le code, celui-ci devrait contenir aussi des articles sur le droit de parapher, le droit de ratifier, le droit de déposer les instruments de ratification et ainsi de suite. L'article 24 soulève le sérieux problème du droit de devenir partie à un traité; si ce problème pouvait être réglé, il ne serait probablement pas nécessaire de traiter séparément du droit de participer aux différentes phases de la conclusion d'un traité.

19. La première question est de savoir si un groupe d'Etats a le droit d'exclure tous les autres Etats d'un traité qui se rapporte à un problème d'intérêt général. Un des principes fondamentaux du droit international moderne est celui de l'égalité des Etats, d'où il suit que tous les Etats ont des droits égaux à participer au règlement de problèmes qui sont d'intérêt général. Ce principe devrait figurer dans le code.

20. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur général spécial, déclare, sans vouloir se prononcer sur l'utilité d'un article général relatif au droit de devenir partie à un traité, qu'un tel article ne saurait guère traiter de façon adéquate du droit de signer, du droit de ratifier et du droit d'adhérer, puisque chacun de ces droits s'exerce dans des conditions différentes. A cet égard, le rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur les articles 31 et 34.

21. M. YOKOTA pourrait accepter en principe l'article 24 et il n'a pas d'objection contre le paragraphe 1. Il fait observer que, tandis que le paragraphe 1 se rapporte à la signature considérée en tant que mode d'authentification, le paragraphe 2 traite de la signature en tant que mode d'acceptation provisoire.

22. Les mots "en principe" qui figurent au paragraphe 2 sont vagues. L'expression peut signifier que le droit de signer est limité aux Etats qui ont participé à la négociation, sous réserve de l'exception mentionnée dans le paragraphe. Elle pourrait aussi signifier qu'il existe des exceptions, non spécifiées, à la règle suivant laquelle les Etats qui ont participé aux négociations ont le droit de signer. Si l'on a en vue le premier sens, il vaudrait mieux supprimer les mots "en principe".

23. M. Yokota doute que tous les Etats qui ont participé à la négociation d'un traité aient le droit absolu de le signer. Les traités adoptés aux conférences internationales fixent habituellement pour la signature une date limite ou un délai déterminé, et si un Etat partie aux négociations ne signe pas dans le délai spécifié, il

n'a plus ensuite le droit de signer. Peut-être serait-il bon d'insérer les mots "sauf disposition contraire du traité".

24. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare accepter la suppression des mots "en principe". Commentant le deuxième point de M. Yokota, il fait remarquer que tous les Etats parties aux négociations ont le droit de signer, mais chacun d'eux peut choisir de ne pas exercer ce droit. Le point est traité à l'article 25.

25. M. AGO n'examinera pas quant au fond la question très intéressante soulevée par M. Tounkine. La Commission pourrait poursuivre sa première lecture et examiner ensuite s'il convient d'avoir dans le code une section spéciale sur le droit des Etats à devenir parties à certains types de traités.

26. Comme dans le cas d'un précédent article, M. Ago estime qu'à l'article 24, les mots "la faculté de le signer" pourraient être préférables aux mots "le droit de le signer".

27. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ago a des doutes au sujet des mots "ou quand il en est ainsi décidé par tous les signataires orginaires ou ... par tous les Etats ayant participé à la négociation", et notamment au sujet du mot "tous". Si un traité est négocié au sein d'une conférence internationale, il est certain que les participants à la conférence peuvent décider, à la majorité prévue pour l'adoption du traité, d'autoriser d'autres Etats qui n'ont pas participé à la conférence à signer le traité; de même, dans le cas d'une conférence convoquée par une organisation internationale, cette dernière peut certainement prendre à la majorité une décision analogue.

28. M. FRANÇOIS est d'avis que l'article 24 devrait contenir une stipulation relative au droit des nouveaux Etats de signer un traité même si celui-ci est muet à cet égard. Le code doit régler la manière dont les Etats qui n'existaient pas au moment de la négociation d'un traité peuvent devenir parties à ce dernier.

29. A ce propos, il demande si le consentement de tous les signataires originaires ou de tous les Etats ayant participé à la négociation, selon le cas, est toujours nécessaire pour l'admission de nouveaux signataires. Il pense à des traités en vigueur depuis longtemps tels que quelques-unes des conventions de La Haye que certains des signataires originaires n'ont pas encore ratifiés. Sauf erreur, le Gouvernement des Pays-Bas a coutume, en tant que dépositaire de ceux des traités qui ne contiennent pas de clause d'adhésion, de demander le consentement de toutes les *parties*, en d'autres termes de tous les Etats qui ont *ratifié* le traité, lorsque de nouveaux Etats expriment le désir d'y adhérer.

30. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, précise que le problème ne se pose que si le traité ne contient pas de clause d'adhésion. Il reconnaît toutefois qu'au paragraphe 2, le mot "tous" est trop catégorique et qu'il conviendrait de modifier le paragraphe à la lumière des observations de M. Ago et de M. François.

31. M. BARTOS signale que la réunion des ministres des affaires étrangères à Paris et à New-York, en 1946, qui avait pour objet la rédaction des traités de paix, constitue un exemple frappant de la manière dont une conférence à laquelle participent un grand nombre d'Etats peut laisser à certains d'entre eux le soin d'établir le texte définitif d'un traité. Les quatre grandes puissances, et non ces Etats, qui ont été directement intéressés, ont pris leurs décisions et ont rédigé le texte, puis les autres participants l'ont signé. Cet exemple amène à se demander si le droit de signer aux fins d'authentification du texte peut être réservé aux Etats qui ont rédigé le texte définitif, ou si tous les participants le possèdent. Dans l'exemple qu'il a cité, il y a eu, en un certain sens, dérogation au principe de l'égalité de souveraineté des Etats, mais les participants l'ont acceptée. Toutefois, il approuve le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 24 et ne propose aucun amendement, mais il demande que l'exemple en sens contraire qu'il a donné soit mentionné dans le commentaire.

32. Tout en approuvant le principe du paragraphe 2, il doute que des Etats qui n'ont pas participé aux négociations soient en droit de signer aux fins d'authentification du texte. On pourrait insérer, dans la section C du code, une clause prévoyant les cas où les signataires originaires ont le droit exclusif d'authentifier le texte et de devenir parties au traité. Il est possible qu'il faille remanier le paragraphe 2, mais son principe est juste.

33. Pour M. PAL, l'important est de décider quels Etats ont le droit de devenir parties à un traité et selon quelle méthode. La question de la méthode fait l'objet de l'article 27, mais le droit de devenir parties n'est énoncé nulle part, bien qu'en fait le droit de signer n'en soit qu'une conséquence. Les Etats qui n'ont pas participé aux négociations n'ont évidemment pas le droit de signer aux fins d'authentification du texte. Une clause réglant le droit de devenir partie à un traité, combinée avec l'article relatif aux méthodes prévues à cet effet, déterminerait logiquement les Etats qui ont le droit de signer.

34. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, répond qu'il serait certainement possible de faire figurer dans le projet un article général consacré au droit de devenir partie à un traité, mais il n'en faudrait pas moins des clauses distinctes pour le droit de signer, le droit de devenir partie et le droit d'adhérer, puisqu'il n'y a que trois méthodes pour devenir partie à un traité; la signature, la signature suivie de la ratification, et l'adhésion. C'est pourquoi les articles relatifs à cette question ont été placés sous des rubriques distinctes.

35. Les traités de paix de Paris conclus en 1946, auxquels M. Bartoš s'est référé, ont été des cas très exceptionnels et il est improbable qu'il s'en représente de semblables. Toutefois, même en ce qui les concerne, l'article 24 est parfaitement correct, puisque les quatre puissances qui ont rédigé le texte ont été les seuls Etats ayant participé à la négociation. Les autres Etats ont été convoqués à une conférence, mais, selon le règlement de celle-ci, ils n'ont eu que le droit de recommander ou de proposer des modifications au projet de base et les ministres des affaires étrangères des quatre puissances pouvaient accepter ou rejeter ces modifications. Le texte définitif a été ouvert à la signature à Paris.

36. M. Bartoš semble s'être mépris au sujet du paragraphe 2. Il est improbable qu'une signature ait pour seul effet d'authentifier le texte sans signifier aussi qu'il est provisoirement accepté comme base d'accord virtuel. La signature donnera toujours le droit de ratifier et, ainsi, de devenir partie au traité. Il serait donc impossible d'autoriser des Etats autres que les Etats originaires à signer uniquement aux fins d'authentification du texte et, de toute façon, l'authentification est essentiellement l'acte des Etats qui ont participé aux négociations, puisque eux seuls savent comment le texte a été établi.

37. M. BARTOS approuve les observations du rapporteur spécial concernant le paragraphe 1. Seuls les Etats participant à la rédaction définitive peuvent effectivement être considérés comme participant aux négociations. Il a simplement rappelé une exception remarquable qui, il le reconnaît, ne sera probablement suivie d'aucune autre.

38. Il admet qu'il s'est mépris au sujet du paragraphe 2, mais il pense que le malentendu provient de la rédaction et si cette dernière a induit en erreur un membre de la Commission, il est encore plus vraisemblable qu'un juriste qui n'en fait pas partie aura du mal à en trouver le sens exact.

39. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, est d'avis, comme M. Bartoš, que le paragraphe 2 doit être remanié. Il est évident, également, qu'il faut supprimer la mention de l'authentification, au paragraphe 1.

40. Pour M. TOUNKINE, le débat a montré que le droit de devenir partie au traité constitue le véritable problème. M. Pal a dit, à juste titre, que la signature devait être considérée comme une manière particulière d'exercer ce droit.

41. Dans sa rédaction actuelle, le paragraphe 1 ne traite que de la signature considérée comme mode d'authentification et figure donc logiquement dans la section B; mais, si l'on supprime la mention de l'authentification, la substance du texte sera modifiée et la signature sera considérée comme un mode de devenir partie au traité. Or, une telle disposition sortira du cadre de la section B et il faudra déplacer l'article. Logiquement, il serait bien préférable de traiter du droit de devenir partie au traité dans un seul article ou dans une seule section.

42. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer qu'on pourrait donner satisfaction à M. Tounkine en retirant — comme il a l'intention de le faire — les articles 20 à 25 de la section B pour les placer dans une section séparée ou dans la section C.

43. Il semble que, d'une façon générale, les membres de la Commission soient d'accord au sujet du droit ou de l'absence de droit de devenir partie à un traité. On peut traiter cette question soit dans un article sur le droit même de devenir partie au traité, soit dans diverses dispositions, à propos de la signature, de la ratification et de l'adhésion, comme le fait le présent projet.

44. Il reconnaît le bien-fondé de l'argument de M. François selon lequel il n'existe pas de droit unilatéral de devenir partie à un traité et un certain contrôle à cet égard est nécessaire; il pense comme lui que l'essentiel est le mode d'exercice du contrôle et que ce serait aller trop loin que d'exiger le consentement de tous les signataires originaires pour l'admission de nouveaux signataires. Toutefois, on peut régler très simplement cette question, en rédigeant des clauses appropriées.

45. L'observation de M. Tounkine concerne un problème beaucoup plus important; il prétend que tout Etat a le droit unilatéral de devenir partie à un traité d'intérêt général, qu'il ait ou non pris part aux négociations et qu'il rentre ou non dans la catégorie d'Etats visée dans le traité. Cette question doit être approfondie.

46. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) appelle l'attention sur l'observation importante de M. Ago, qui a dit que, si un Etat resté étranger aux négociations souhaitait devenir partie à un traité, il n'était peut-être pas nécessaire d'exiger le consentement de tous les signataires originaires pour l'autoriser à signer l'instrument. Une conférence peut décider, à la majorité des voix, d'inviter un Etat qui n'a pas participé aux négociations à signer le texte. Si elle le fait par voie de résolution, il est évident que le vote ne doit pas nécessairement être unanime.

47. Il faudrait compléter le paragraphe 2 de l'article 24 pour viser l'usage qui s'établit dans les conventions conclues sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Par exemple, l'article 26 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë [1] prévoit que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée peuvent signer la convention et délèguent à l'Assemblée générale le pouvoir d'inviter tout autre Etat à devenir partie à la Convention, bien qu'il n'ait pas pris part à la Conférence. Ce n'est pas la première fois qu'une conférence tenue sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies a adopté cette solution. Le texte de la Commission pourrait tenir compte de cette évolution récente de la procédure au sein de l'Organisation.

48. M. BARTOS constate que la pratique internationale fait une distinction, comme l'a rappelé M. François, entre les signataires originaires d'un traité et les Etats qui y adhèrent ultérieurement. Néanmoins, une nouvelle pratique, celle que le secrétaire a décrite, a pris naissance dans les conférences des Nations Unies: elle donne aux Etats qui n'ont pas pris part aux négociations la possibilité de signer les conventions ouvertes à la signature; selon cette pratique, des Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies peuvent signer pour authentification et devenir ainsi parties au traité adopté par la conférence. En conséquence, la distinction entre les divers modes de participation faite par le rapporteur spécial n'est plus aussi claire qu'elle l'était dans la pratique traditionnelle, et il convient de tenir compte des questions posées par M. François, M. Pal, M. Tounkine et M. Ago. Du point de vue théorique, le principe formulé par le rapporteur spécial est exact, mais il n'est pas conforme à la pratique moderne. Cette évolution du droit international doit trouver écho dans le texte, soit à l'article 24, soit dans l'un des articles de la section C qui ont trait à la participation.

49. M. YOKOTA estime qu'il faut distinguer entre le droit et la faculté de participer à la négociation d'un traité, puis de devenir partie à ce traité. Tout Etat qui a qualité pour conclure un traité a la faculté de prendre part à la négociation d'un traité de caractère général puisque ce traité met en jeu les intérêts de tous les membres de la communauté internationale. On ne saurait dire, pour autant, que tout Etat a le droit de devenir partie à ce traité; ce droit, *stricto sensu*, appartient seulement aux Etats qui ont pris part aux négociations ou qui sont admis à devenir parties au traité par une disposition du traité lui-même ou par le consentement des signataires originaires ou des Etats qui ont ratifié le traité. De même, lorsqu'il s'agit de la participation à des négociations ou à une conférence réunie pour préparer un traité, c'est aux Etats qui ont pris l'initiative des négociations ou de la conférence qu'il appartient de dire quels Etats devront être invités.

[1] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, vol. II, Séances plénières* (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.4, vol. II), annexes, document A/CONF.13/L.52, p. 150 à 153.

On peut ici faire un parallèle avec le droit — ou la faculté — d'établir des relations diplomatiques ou consulaires. Tout Etat a la faculté d'établir des relations de cet ordre par consentement mutuel, mais on ne saurait dire qu'il existe de droit en la matière, puisqu'un Etat ne saurait exiger le consentement d'un autre Etat.

50. M. HSU ne pense pas que le rapporteur spécial puisse formuler en termes satisfaisants une règle qui réponde aux difficultés soulevées par M. François et M. Tounkine. De toute manière, il ne croit pas que l'absence de cette règle présente d'inconvénients. Il est peu probable que la situation envisagée par M. François puisse se prolonger; d'ailleurs elle ne saurait se produire que pour un très petit nombre de traités. A propos de la question posée par M. Tounkine, M. Hsu fait observer que les traités relatifs à des questions qui intéressent la communauté des nations sont d'une si vaste portée que la question de savoir si certains pays peuvent devenir parties à ces traités ne présente pas d'intérêt pratique: l'acceptation de ces traités par la plupart des pays du monde suffit, en effet, à garantir qu'aucun pays ne se trouvera pénalisé pour n'y être pas partie. De l'avis de M. Hsu, le principe formulé au paragraphe 2 de l'article 24 est justifié; il garantira, du reste, qu'à l'avenir les traités de caractère général comporteront des dispositions relatives à l'adhésion des pays qui n'auront pas participé aux négociations.

51. M. SANDSTRÖM croit avoir compris que la question posée par M. Ago était la suivante: lorsqu'un pays demande à adhérer à un traité déjà signé, la règle de la majorité continue-t-elle à s'appliquer si le traité ne comporte pas de clause d'adhésion ou, à supposer qu'il en comporte, si le délai fixé pour l'adhésion est expiré? M. Sandström estime que l'on doit, dans ce cas, considérer les négociations comme terminées et les relations contractuelles comme fixées; la situation ne peut donc plus être modifiée sans le consentement de toutes les parties. Telle est la solution que prévoit le projet du rapporteur spécial et M. Sandström l'approuve sans réserve.

52. M. FRANÇOIS fait observer qu'il suffirait, pour régler la question qu'il a soulevée, de stipuler que, lorsqu'il s'agit de traités déjà en vigueur, le consentement des Etats qui ont ratifié le traité est nécessaire pour que d'autres Etats puissent y devenir parties, tandis que lorsqu'il s'agit de traités qui ne sont pas encore en vigueur, c'est le consentement des signataires qu'il faut obtenir.

53. Il comprend le point de vue de M. Tounkine, mais doute qu'il soit possible d'empêcher des Etats souverains de conclure un traité limité aux Etats qui ont participé aux négociations. Il est vrai que M. Tounkine a parlé des traités de caractère général; mais il n'est pas toujours facile de dire si un traité est ou non de caractère "général". Il faut que les Etats aient le droit de conclure des traités régionaux et aussi de limiter, dans d'autres cas, le cercle des Etats qui peuvent être parties au traité. Il serait très difficile de formuler une règle du genre de celle qu'envisage M. Tounkine. M. Tounkine veut-il dire qu'il ne devrait jamais être permis de limiter le nombre des parties au traité? Ou entend-il que, lorsqu'un traité ne contient pas de clauses restrictives sur ce point, on doit admettre que tout Etat peut y adhérer? De toute manière, si pareille règle était formulée dans le code, elle pourrait jouer pour l'avenir, mais elle s'appliquerait difficilement aux traités existants.

54. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) répondant à M. Sandström, déclare qu'à son sens M. Ago n'a pas été jusqu'à dire que la majorité des Etats qui ont participé aux négociations pourraient inviter de nouveaux Etats à devenir parties à un traité après l'expiration du délai fixé pour la signature ou pour l'adhésion. Il pense que M. Ago avait en vue le cas où des Etats qui auraient pris part à la négociation d'un traité dans le cadre d'une conférence décideraient, à la majorité, d'inviter certains Etats qui n'auraient pas participé aux négociations à signer le traité. Dans ce cas, les dispositions du règlement de la conférence relatives au vote s'appliqueraient; une fois le traité conclu, au contraire, le règlement de la conférence ne saurait plus s'appliquer.

55. Le secrétaire rappelle l'exemple de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide. De nombreux pays ont signé la Convention au moment de son adoption; conformément à une disposition de la Convention, l'Assemblée générale a ensuite invité les Etats qui n'avaient pas pris part aux négociations à la signer. Le recours à cette procédure est prévu, au moins implicitement, par les mots "d'autres Etats peuvent être admis à signer le traité lorsque celui-ci le prévoit" qui figurent au paragraphe 2 de l'article 24 dans le projet du rapporteur spécial. Comme l'a déjà rappelé le secrétaire, une disposition semblable se trouve à l'article 26 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë.

56. Le secrétaire partage l'opinion de M. François selon laquelle, lorsqu'il s'agit des traités existants, il peut être nécessaire de consulter toutes les parties au traité pour obtenir leur consentement à des adhésions éventuelles.

57. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique qu'il a rédigé, compte tenu des débats, un projet de dispositions qui pourraient être insérées à l'article 24:

> "1. Lorsque le traité spécifie les Etats ou catégories d'Etats admis à devenir parties, seuls ces Etats ou catégories d'Etats peuvent devenir parties au traité. Lorsque le traité spécifie la méthode ou les méthodes selon lesquelles des Etats peuvent devenir parties, seules cette méthode ou ces méthodes peuvent être employées à cette fin.
>
> "2. Lorsque le traité ne comporte ni stipulation sur ces points, ni clause générale d'adhésion, de nouveaux Etats ne peuvent devenir parties que par le consentement des parties au traité, si celui-ci est en vigueur, ou, s'il ne l'est pas, par le consentement des Etats signataires."

58. Une variante possible de ce texte consisterait à mentionner, à la dernière phrase, la majorité requise.

59. Le rapporteur spécial pense, comme M. Sandström, que si le traité indique quelles sont les parties, les relations contractuelles se trouvent fixées de ce fait et la question de l'admission de nouvelles parties ne peut être rouverte. Pour régler la question de l'admission d'Etats créés dans l'intervalle, il faudrait entamer de nouvelles négociations. Si l'on envisage le cas de certains traités anciens, qui ne comportent pas de clause

d'adhésion, l'admission de nouvelles parties est soumise au consentement des Etats déjà parties au traité, si celui-ci est entré en vigueur, ou, s'il ne l'est pas, au consentement des signataires.

60. M. BARTOS juge satisfaisantes les clauses proposées par le rapporteur spécial, car elles tiennent compte de la pratique suivie par les Nations Unies, qui consiste à indiquer quels Etats peuvent signer un traité bien qu'ils n'aient pas pris part aux négociations. En dépit de l'évolution qui tend vers la collaboration universelle, les Etats n'ont pas un droit absolu à devenir parties à tous les traités. Les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et les membres de ses institutions spécialisées ont le droit de devenir parties aux traités conclus sous les auspices de ces organisations, mais ils n'ont pas perdu jusqu'à présent la faculté de conclure des traités en dehors des organisations, fût-ce des traités d'intérêt général, avec les Etats de leur choix.

61. M. TOUNKINE, répondant à l'intervention de M. François, souligne que le problème sur lequel il a appelé l'attention de la Commission est important et très complexe; il faut donc prendre garde de ne pas le simplifier à l'extrême, en le ramenant à la simple question de savoir si les Etats ont ou non un droit absolu de devenir parties à tout traité. Il est évident que ce droit n'existe pas lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux. Lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, au contraire, on peut mettre en doute qu'un Etat ou un groupe d'Etats, quel qu'il soit, ait le droit de régler par traité des questions qui intéressent d'autres Etats et de refuser à ceux-ci le droit de devenir parties à un traité ou de prendre part à des négociations. M. Tounkine ne demande pas que la Commission se prononce immédiatement sur ce point, mais il tient à appeler l'attention du rapporteur spécial sur la question, qui se posera nécessairement à propos des articles suivants.

62. M. GARCIA AMADOR pense qu'il s'agit là des droits fondamentaux des Etats et que l'on pourrait difficilement rédiger un texte acceptable dans le cadre du droit des traités. La notion du droit que tout Etat posséderait par nature à devenir partie aux traités d'"intérêt général" est très vague. Si certains intérêts peuvent incontestablement être considérés comme généraux — il en va ainsi, par exemple, du droit de la mer — il n'est pas toujours facile de dire à quel moment un intérêt cesse d'être "général" pour devenir particulier. Certains traités régionaux conclus en Amérique, par exemple, portent sur des questions d'intérêt commun pour les Etats de la région, mais d'autres touchent à des questions dont l'intérêt dépasse le cadre purement régional. En pareil cas, il est difficile de dire catégoriquement quels Etats ont le droit d'être parties au traité.

63. M. EL-KHOURI pense, comme M. Tounkine, que la question posée à l'article 24 est extrêmement compliquée. Le rapporteur spécial a trouvé difficile de résoudre le problème du droit des Etats à signer les traités; or, il serait plus difficile encore de rédiger une disposition qui tiendrait compte des devoirs des Etats de ce point de vue, puisque cela touche à la souveraineté des Etats. Pourtant, il ne saurait exister de droit sans devoir correspondant.

La séance est levée à 13 heures.

503ème SEANCE

Jeudi 28 mai 1959, à 10 heures.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 24 (*suite*)

1. M. ALFARO estime que le nouveau texte proposé par le rapporteur spécial à la séance précédente (502ème séance, par. 57) apporte une bonne solution au problème, mentionné par M. François, de l'adhésion à des traités déjà existants. M. Alfaro est cependant certain que la Commission ne peut envisager de rédiger un article sur le prétendu droit de devenir partie à certains traités, car un tel droit ne peut exister. Il n'y a pas de droit sans obligation correspondante, et il n'existe pas en droit international de règle qui impose à un Etat ou à un groupe d'Etats l'obligation d'accepter un autre Etat comme partie à un traité déterminé. Si un groupe d'Etats veut conclure un traité affectant les intérêts d'un Etat qui n'est pas invité à y devenir partie, la seule solution qui s'offre à ce dernier est de déclarer que le traité, s'il est conclu, sera *res inter alios acta* et par conséquent incapable d'affecter cet Etat de quelque manière que ce soit. M. Yokota a établi une analogie avec le "droit" d'établir des relations diplomatiques; or, la Commission a reconnu que ce "droit" n'existe pas, puisque l'établissement de ces relations est subordonné à un consentement mutuel.

2. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare qu'il conviendrait de garder la première partie du paragraphe 1 de l'article 24 et de remplacer le paragraphe 2 par les dispositions qu'il a proposées à la séance précédente. La Commission pourrait décider de renvoyer l'article au Comité de rédaction.

3. Le seul point qui reste à régler est de savoir s'il faut adopter l'idée suivant laquelle la majorité des parties existantes peut consentir à l'admission d'une nouvelle partie. Théoriquement, si l'on exige le consentement unanime des parties existantes, deux ou trois parties pourraient exclure un nouvel Etat en refusant leur consentement. Le rapporteur spécial estime qu'une majorité des trois quarts ou des deux tiers suffirait à garantir l'approbation générale tout en excluant le veto d'un Etat quelconque. Cette idée pourrait être soumise au Comité de rédaction.

4. M. TOUNKINE pense qu'il faudrait supprimer, au début du paragraphe 2, le passage "le droit de signer ... mais", et commencer le paragraphe par les mots "D'autres Etats peuvent être admis à signer ...". On servirait mieux le progrès en ne posant aucune règle spéciale pour le droit de signer et en laissant aux parties intéressées le soin de régler la question. Le problème du consentement unanime ou majoritaire fait naître des doutes dans les cas où les traités ne contiennent pas de clause d'adhésion. Quoi qu'il en soit, la plupart des traités multilatéraux modernes contiennent une clause de ce genre.

5. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer que son nouveau texte se rapporte seulement aux traités qui ne contiennent pas de clause d'adhésion. Quand cette clause existe, il n'est pas besoin de demander le consentement des parties. Il pense que les dispositions qu'il a proposé

de substituer au paragraphe 2 donneront satisfaction à M. Tounkine.

6. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime qu'en ce qui concerne les conventions de La Haye citées par M. François (voir 502ème séance, par. 29), la procédure suivant laquelle le consentement peut être donné à la majorité des deux tiers est fondée en principe. Le seul obstacle à cette procédure réside dans le fait que la nature du traité originel subirait alors un changement quant aux parties. On trouve une situation analogue en droit interne: quand les parties à un contrat changent, un nouveau contrat est créé, c'est le concept de *"novation"* que connaît le droit anglo-américain. La question est un peu plus simple pour les traités conclus sous les auspices d'organisations internationales. Par exemple, l'Acte général de Genève du 26 septembre 1928 a été revisé lors de la troisième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, laquelle a mis au point, par sa résolution 268 A (VII), un nouvel instrument auquel d'autres Etats peuvent devenir parties. M. Liang ne voit pas sur quoi l'on pourrait se fonder pour justifier une nouvelle procédure à l'égard des conventions de La Haye, si ce n'est *de lege ferenda*. En droit positif, la procédure adoptée par le Gouvernement néerlandais dans le cas des conventions de La Haye est la seule possible.

7. M. FRANÇOIS estime que le nouveau projet du rapporteur spécial répond entièrement à l'observation qu'il a présentée. Il a de nouveau consulté les conventions de La Haye et constaté que les conventions pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899 et 1907 sont les seules qui ne contiennent pas de clause d'adhésion, étant donné que l'entente, prévue par les articles 60 et 94 respectivement [1], n'a pas été conclue.

8. M. SCELLE est d'avis que l'article 24, tel qu'il a été rédigé à l'origine, énonce une règle de droit classique qui, en pratique, se trouve dépassée. Le paragraphe 2, en particulier, se rapporte au droit souverain des Etats de conclure des traités et d'en exclure d'autres Etats. Cette procédure est douteuse du point de vue du droit international, car elle implique une mauvaise volonté à l'égard de l'Etat exclu. Mais aussi longtemps qu'on accepte le principe de la souveraineté absolue, il n'est pas de remède contre cette pratique. Toutefois, on est en train de réaliser quelques progrès dans le cas des traités multilatéraux, si bien que le paragraphe 2 se réfère à un état de choses qui disparaît progressivement.

9. Il est exact qu'en principe le droit de signer les traités — ce mot étant pris dans le sens générique — est limité aux Etats qui ont participé à la négociation. Néanmoins, des traités-lois, créateurs de règles de droit international, qui concernent des questions d'intérêt général, contiennent d'habitude des clauses d'adhésion. M. Scelle pense, comme M. Tounkine, que le début du paragraphe 2 n'est pas correct en ce qui concerne les traités multilatéraux d'intérêt général. Les énonciations du paragraphe 2 sont justes en principe, mais elles sont maintenant périmées en raison de l'apparition des organisations internationales et, en pratique, si un Etat ne peut envoyer de représentants à une conférence chargée d'élaborer un traité, cette circonstance ne doit pas l'empêcher d'adhérer au traité et de le ratifier.

[1] Voir *Les Conférences de la paix de La Haye de 1899 et 1907, Acte final*, Paris, A. Pédone, édit., 1927, p. 50 et 53, respectivement.

10. M. SANDSTRÖM souscrit à l'opinion de M. Scelle. Certains traités exigent par leur nature un accord universel. Si ces traités ne contiennent pas de clause d'adhésion, on peut présumer que de nouveaux Etats seront admis à les signer. Toutefois, la question formelle de savoir si un nouvel Etat est reconnu en tant que tel peut se poser, et, dans ce cas, il appartient aux parties de décider si cet Etat peut adhérer au traité.

11. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, exprime l'espoir que sa nouvelle rédaction de l'article 24 répondra à l'objection soulevée par M. Scelle et M. Sandström.

12. M. AGO propose d'étendre automatiquement le droit ou la faculté de signer à tous les Etats originairement invités à prendre part aux négociations. Il peut arriver qu'un Etat invité à une conférence décide de ne pas y assister, mais estime ultérieurement qu'il peut signer le traité auquel la conférence a abouti. Le fait qu'il a été invité semble impliquer le consentement des parties à la signature de la part de cet Etat.

13. M. Ago comprend parfaitement la difficulté de M. Scelle. D'un côté, il est indispensable que le plus grand nombre possible d'Etats soient en mesure d'adhérer à des conventions universelles. D'un autre côté, il est impossible de prévoir toutes les raisons qui peuvent conduire à exclure certains Etats. En conséquence, une disposition qui permettrait à tout Etat d'adhérer à un traité de caractère général risque de soulever des difficultés très sérieuses.

14. M. SCELLE est en principe d'accord avec M. Ago, mais il pense que la proposition de ce dernier ne supprime pas la difficulté. A mesure que des organisations internationales sont créées, leur autorité remplace progressivement la souveraineté absolue des nations. La condition du consentement unanime exigée au paragraphe 2 revient en fait à poser le principe de la souveraineté absolue, qui est une source d'anarchie dans les relations internationales.

15. M. ALFARO trouve logique la proposition de M. Ago. Un Etat qui est invité à participer à des négociations a par là même implicitement le droit de signer le traité. A son avis, la proposition est applicable au cas de traités multilatéraux négociés sous les auspices d'organisations internationales. Dans ce cas, il est tout à fait naturel qu'en qualité de membres de la collectivité internationale, les Etats, même s'ils n'ont pas participé aux négociations, puissent signer des traités relatifs à des questions d'intérêt universel à l'égal des Etats parties aux négociations.

16. M. YOKOTA considère qu'en l'absence de clause d'adhésion, la question de l'admission de nouveaux Etats à la signature est complexe. Le rapporteur spécial a proposé de se contenter, pour cette admission, du consentement des deux tiers des parties. Toutefois, des difficultés risquent de surgir dans le cas d'un Etat nouvellement créé qui n'a pas encore été reconnu par certains autres Etats. Les deux tiers des parties qui ont reconnu l'Etat en question accepteront sans doute que cet Etat signe le traité, mais le dernier tiers qui ne l'a pas reconnu s'y opposerait. Dans ces conditions, il est très douteux que les Etats qui composent ce tiers soient tenus d'admettre le nouvel Etat en tant que partie au traité. La Commission devrait faire preuve d'une grande prudence en formulant une disposition qui, en fait, constituera une nouvelle règle de droit international.

17. M. FRANÇOIS estime que la proposition de M. Ago est tout à fait acceptable et correspond à une pratique qui remonte au temps de la Deuxième Conférence internationale de la paix de La Haye, de 1907, comme il ressort de l'article 94 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

18. M. Yokota a soulevé une question épineuse à propos de la reconnaissance. Selon certains le fait de devenir partie à une convention multilatérale implique plus ou moins la reconnaissance par toutes les autres parties; bien que cette thèse ait été contestée, il est néanmoins généralement admis que le fait d'être partie à un même traité établit entre les Etats une relation qui n'est pas compatible avec une stricte attitude de non-reconnaissance. Il est donc difficile d'admettre comme partie un Etat qui n'est pas reconnu par un grand nombre d'autres Etats. On se heurterait à bien des obstacles si l'on voulait faire figurer dans le code une disposition suivant laquelle les conventions portant sur des questions d'intérêt général seraient ouvertes à toutes les entités qui prétendent être un Etat et veulent y être parties.

19. M. TOUNKINE juge acceptable la proposition de M. Ago (voir plus haut par. 12).

20. Il pense, comme M. Scelle et M. Alfaro, que dans la pratique internationale moderne le droit de signer n'est plus limité aux parties à la négociation. En ce qui concerne les traités universels, la règle moderne est que tous les Etats ont la faculté d'y devenir parties. Les traités universels ont pour fonction de créer des règles de droit international qui puissent être acceptées par tous les Etats et être obligatoires pour tous; la simple logique exige donc que tous les Etats aient le droit d'être parties à ces traités. M. Tounkine juge souhaitable, si l'on veut maintenir le principe de l'égalité des Etats, de mentionner expressément dans le code les traités universels et de stipuler que tous les Etats pourront y être parties.

21. L'opinion de M. Yokota au sujet de la reconnaissance semble basée sur la théorie suivant laquelle un sujet du droit international n'existe que s'il est reconnu. Cette théorie est périmée. La reconnaissance ne crée par le sujet de droit international; elle a seulement un caractère déclaratoire. Il n'y a aucun rapport entre la reconnaissance et le droit d'être partie à des traités.

22. M. SCELLE ne croit pas que la reconnaissance n'ait aucune influence sur le droit d'être partie à des traités. Mais il veut noter que certains membres parlent de la "reconnaissance" comme si c'était quelque chose d'absolu et d'unique et comme s'il n'y avait aucune différence entre la reconnaissance *de facto* et la reconnaissance *de jure*. La mode est actuellement de confondre les deux notions; à son avis, cependant, on ne saurait admettre l'opinion suivant laquelle la reconnaissance *de facto* serait l'équivalent de la reconnaissance *de jure*, car cela signifierait qu'un Etat ou un gouvernement, si douteuse que soit son origine, doit être reconnu en vertu du principe qu'il ne peut être exclu des relations entre les nations. La seule forme valide de reconnaissance est la reconnaissance *de jure*, car la reconnaissance *de facto* peut être retirée dans certaines circonstances; puisqu'elle n'est que l'effet de la nécessité ou, si l'on veut, de "l'efficacité". Par exemple, la souveraineté temporaire de l'Italie sur l'Ethiopie a été reconnue par certains Etats qui, par la suite, ont retiré cette reconnaissance. Dans ce cas, il est évident que l'acte correct a été le retrait et non la reconnaissance. La reconnaissance *de facto* est un simple expédient. M. Scelle exprime l'espoir que le Comité de rédaction tiendra compte de ses observations.

23. M. BARTOS approuve, en principe, la proposition de M. Ago. L'adhésion de nouveaux Etats aux traités en vigueur n'est pas une question simple. En fait, même dans la pratique de l'Organisation des Nations Unies, elle n'est régie par aucune règle précise. Etant donné que le Secrétaire général n'a pas le droit de trancher quant au fond la question de l'acceptation d'une signature ou d'une ratification ultérieures, toutes les communications en la matière sont, le plus souvent, automatiquement notifiées. Ceux qui sont amenés à étudier les effets de cet usage peuvent constater que les situations sont très variées. Dans le cas de l'Inde, par exemple, l'ancien Etat souverain et le nouvel Etat ont réglé entre eux la question des effets des traités déjà en vigueur, en déclarant qu'ils restaient tous en vigueur, sans demander aux autres parties si elles acceptaient cette solution.

24. D'autre part, il y a des cas où l'Etat qui vient d'être créé donne de nouvelles signatures, de nouvelles adhésions et, pour la Malaisie, le nouvel Etat a confirmé les actes de l'ancien Etat souverain. D'après certains juristes des nouveaux Etats asiens et africains, il y a là non seulement une signature ou adhésion nouvelle, mais aussi la confirmation d'une position existante, et ils soutiennent que le changement de souveraineté n'a entraîné aucune modification en ce qui concerne la situation des territoires intéressés, ci-devant possessions et maintenant Etats, dans le système des traités. D'autres, au contraire, trouvent qu'il s'agit d'un nouveau lien contractuel et que l'ancienne obligation n'existe plus, mais qu'une nouvelle obligation est créée. M. Bartoš relève que les juristes ne sont pas tous d'accord pour admettre qu'un Etat qui vient d'acquérir la souveraineté puisse être réputé avoir été partie à un traité déjà en vigueur.

25. Passant à la question de la reconnaissance des Etats, M. Bartoš ajoute qu'il n'est pas fermement convaincu qu'un Etat devient sujet du droit international par l'effet de la reconnaissance. Il est partisan de la théorie "déclaratoire" de reconnaissance et non de la théorie "constitutive". Mais il est généralement admis que l'une des conditions que la nouvelle entité politique doit remplir, c'est d'être disposée à respecter les principes fondamentaux du droit international, bien qu'elle n'ait pas participé à leur création. Comment un Etat peut-il montrer qu'il approuve certaines règles du droit international qui ont été établies sous la forme contractuelle et qui figurent dans des traités? La seule possibilité est de déclarer qu'il assume les obligations découlant de ces traités. Si tout le monde admet qu'un Etat nouvellement créé doit accepter le système de droit international en vigueur, comment peut-il exprimer cette acceptation si on lui refuse le moyen de le faire?

26. C'est le noeud de la question que M. Scelle a soulevée lorsqu'il a parlé de l'admission de certains Etats dans la collectivité internationale par le fait de la reconnaissance et de leur exclusion par le fait de la non-reconnaissance. Le problème est de savoir si on peut leur interdire l'accès de la collectivité internationale, puis les tenir pour responsables s'ils ne respectent pas les règles du droit international.

27. L'exemple le plus évident est celui de la Chine. Deux gouvernements revendiquent le droit exclusif de gouverner la Chine, et les partisans de chacun des deux gouvernements appuient ces prétentions sur le

plan politique et diplomatique. Toutefois, de l'avis de M. Bartoš, il existe, en fait, deux gouvernements et deux Etats. A cet égard, il constate que les conventions de Genève pour la protection des victimes de guerre de 1949 ont été signées par les deux gouvernements de la Chine, de même que la Convention postale universelle, bien que le Secrétariat des Nations Unies soit d'avis que cette convention concerne les territoires et non pas les Etats.

28. M. Bartoš n'a évoqué que certaines des difficultés auxquelles on se heurte en cherchant la solution du problème complexe des rapports qui existent entre la reconnaissance et le droit des traités. C'est un problème dont la Commission ne peut se désintéresser et sur quoi elle ne saurait se prononcer sans une étude très approfondie. Il est peut-être possible de l'éluder en ce qui concerne la section B, mais il faudra l'étudier en détail lors de l'examen de la section C.

29. Le PRESIDENT prie instamment les membres de la Commission de ne pas trop s'écarter du sujet. La question de la dévolution des droits et obligations nés des traités, par exemple, se rattache plus exactement au problème de la succession d'Etats qu'au droit des traités. Rien n'empêche la Commission d'adopter un texte qui ne préjuge pas la question de la reconnaissance ou de la succession d'Etats.

30. M. AGO rappelle qu'à propos de l'observation de M. François (voir plus haut par. 18), on a demandé si, en décidant que tous les Etats auraient la possibilité d'adhérer automatiquement aux traités de certaines catégories, la Commission ne créerait pas des difficultés en raison de la question de la reconnaissance des Etats. Il voit avec satisfaction que M. Tounkine et lui partagent la même opinion, savoir que la reconnaissance n'a aucun rapport avec la personnalité internationale d'un Etat, que l'existence d'un Etat a d'autres bases que la reconnaissance. Toutefois, il tient à faire observer à M. Tounkine qu'en ce qui concerne les traités, l'effet de leur opinion commune touchant la reconnaissance serait exactement le contraire de celui qu'a indiqué M. Tounkine.

31. Si, bien qu'il ne soit pas reconnu, un Etat a automatiquement le droit de signer certains traités, il nouera de ce fait des relations conventionnelles avec les Etats qui ne l'ont pas reconnu et qui, en refusant de le reconnaître, ont manifesté leur intention de n'avoir aucune relation avec lui en dehors de celles qu'imposent les règles générales et coutumières du droit international, en d'autres termes, de ne pas nouer avec lui de relations conventionnelles. La règle proposée de la participation automatique serait ainsi en contradiction avec l'essence même de la non-reconnaissance.

32. Au contraire, il ne se pose pas de problème pour ceux qui acceptent la théorie selon laquelle la reconnaissance est la source des droits et devoirs de l'Etat: dans ce cas, un Etat non reconnu ne peut signer parce qu'il n'existe pas en tant que sujet du droit international.

33. En dehors des difficultés que soulève la reconnaissance des Etats, il y a les problèmes qui se rattachent à la question de la reconnaissance des gouvernements. Quelles que soient les raisons, bonnes ou mauvaises, pour lesquelles une organisation internationale reconnaît l'un des deux gouvernements concurrents comme le gouvernement d'un Etat donné, ce serait évidemment une contradiction de prescrire à cette organisation d'accepter que l'autre gouvernement, qu'elle ne reconnaît pas, signe une convention négociée à une conférence qu'elle a convoquée.

34. Il y a également la question de l'effet des mesures ordonnées en vertu de l'Article 41 de la Charte: un Etat avec lequel les Membres de l'Organisation des Nations Unies ont rompu toutes relations sur l'ordre du Conseil de sécurité a-t-il le droit de signer une convention négociée à une conférence organisée sous l'égide des Nations Unies?

35. Ce ne sont là que quelques-uns des problèmes qui viennent à l'esprit. S'il est parfaitement justifié d'essayer d'ouvrir les traités à la signature du plus grand nombre des membres de la communauté internationale, les circonstances, comme l'a dit M. Yokota, imposent à la Commission de faire preuve de prudence à cet égard.

36. M. PADILLA NERVO croit qu'il sera très difficile de formuler une règle générale touchant l'adhésion de nouveaux Etats qui prévoie, de façon appropriée, les cas de traités bilatéraux, plurilatéraux et multilatéraux. Il demande au rapporteur spécial s'il ne serait pas possible de remanier l'article 24 de façon à séparer les trois catégories. Pour les traités bilatéraux, il n'y a pas de problème. Quant aux traités plurilatéraux, qui sont négociés à une fin précise par un nombre limité d'Etats réunis sur l'invitation d'un ou de plusieurs Etats, les nouveaux Etats ne peuvent pas y adhérer sans le consentement des parties. Enfin, pour les traités multilatéraux négociés lors d'une conférence convoquée par une organisation internationale, la règle doit être que tous les membres de l'organisation ont la faculté de les signer.

37. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, reconnaît que la proposition de M. Padilla Nervo pourrait beaucoup contribuer à la solution de la difficulté.

38. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) expose que, depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, il a toujours été prévu, explicitement ou implicitement, que les autres Etats pourraient devenir parties aux traités multilatéraux conclus sous ses auspices. Bien que la Charte ne contienne pas d'article particulier relatif à la question, l'Article 4 la règle implicitement: tout nouveau Membre devient partie à la Charte du fait même de son admission.

39. L'Organisation des Nations Unies a adopté un grand nombre de conventions de caractère universel; celles-ci seraient inapplicables si elles n'étaient pas acceptées de façon générale. Ainsi, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide a été adoptée en 1948 par la résolution 260 (III) de l'Assemblée générale et de nombreux Etats n'ont pas tardé à la signer. L'article XI de cette convention prévoit qu'elle peut être signée au nom de tout Membre de l'Organisation des Nations Unies et de tout Etat non membre que l'Assemblée générale aura invité à signer. Cette clause établit une procédure d'admission des parties nouvelles. Dans sa résolution 368 (IV), qui met en œuvre l'article XI de la Convention sur le génocide, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'envoyer des invitations à tous les Etats non membres qui sont ou deviendront membres actifs d'une ou de plusieurs institutions spécialisées des Nations Unies ou qui sont ou deviendront parties au Statut de la Cour internationale de Justice.

40. Des clauses semblables ont été insérées dans tous les traités multilatéraux ultérieurs. La résolution 268 A (III) de l'Assemblée générale, relative à la

restitution de son efficacité première à l'Acte général du 26 septembre 1928, prévoit une série d'amendements à cet acte, l'un d'entre eux consistant dans l'addition d'une nouvelle clause aux termes de laquelle l'Acte "sera ouvert à l'adhésion des Membres des Nations Unies, des Etats non membres devenus parties au Statut de la Cour internationale de Justice ou à qui l'Assemblée générale des Nations Unies en aura communiqué copie à cet effet". L'exemple le plus récent est l'article 26 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë [2]. Donc, à toutes fins d'ordre pratique, il est inconcevable qu'une convention conclue sous les auspices des Nations Unies ne contienne pas une clause permettant aux Etats n'ayant pas pris part aux négociations de la signer ou d'y adhérer. La question générale est peut-être d'ordre théorique, mais en fait, aucun problème ne se pose au sujet des traités multilatéraux conclus sous les auspices des Nations Unies. M. Liang pense donc, comme M. Padilla Nervo, que ces traités devraient être rangés dans une catégorie spéciale. A son avis, il n'y a aucune difficulté en ce qui concerne la pratique des organisations internationales qui, sans être absolument uniforme, est très générale.

41. En ce qui concerne les conventions conclues en dehors de l'Organisation des Nations Unies, la pratique varie. L'article 139 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949 [3] prévoit que, dès la date de son entrée en vigueur, la Convention sera ouverte à l'adhésion de toute puissance au nom de qui elle n'aura pas été signée. Cette clause fait ressortir l'importance de l'universalité de la participation.

42. Par conséquent, le régime adopté par l'Organisation des Nations Unies n'a pas l'ampleur de celui de la Convention de Genève de 1949, puisque les conventions conclues sous ses auspices prévoient que l'Assemblée générale est l'organe compétent pour déterminer les Etats qui doivent être invités à adhérer. Les critères appliqués par l'Assemblée générale ont, bien entendu, été adoptés à la majorité des Etats Membres.

43. M. Liang a tendance à se prononcer en faveur du principe selon lequel il convient de régler séparément le cas des conventions dites "de caractère universel". Ce ne serait pas une innovation en droit international. Dans son avis consultatif sur les réserves à la Convention sur le génocide, la Cour internationale de Justice a souligné "le caractère universel" et "la portée universelle" de la Convention en question [4] et a ainsi reconnu l'existence de traités universels.

44. La difficulté mentionnée par M. François au sujet des conventions anciennes qui ne contiennent pas de clause prévoyant l'adhésion n'en demeure pas moins, et il pense comme M. Yokota que la Commission devrait faire preuve de prudence en abordant cette question.

45. En ce qui concerne la reconnaissance, il est parfaitement clair qu'elle dépend de l'intention précise de l'Etat intéressé. Par exemple, dans le cas du Traité de Paris du 27 août 1928, plus généralement connu sous le nom de Pacte Briand-Kellog, les Etats-Unis d'Amérique ont expressément déclaré que leur signature n'impliquait pas la reconnaissance des Etats qu'ils n'avaient pas déjà reconnus, par le simple fait que les Etats-Unis et tel ou tel Etat étaient cosignataires du pacte.

46. Il conviendra d'avoir présente à l'esprit la pratique actuelle quand on rédigera la clause proposée par M. Padilla Nervo pour les traités multilatéraux, notamment ceux qui sont conclus sous les auspices des Nations Unies. Cette pratique devrait être confirmée plutôt que modifiée en prévision d'éventualités peu probables.

47. Pour M. YOKOTA, la question du bien-fondé relatif des théories "déclaratoire" et "constitutive" de la reconnaissance est extrêmement intéressante, mais trop académique pour que la Commission y consacre un débat approfondi à l'heure actuelle. D'ailleurs, il n'est nullement nécessaire d'examiner la question parce que la difficulté soulevée par lui subsistera, quelle que soit la théorie adoptée. Si la majorité des deux tiers des signataires est d'accord pour accepter qu'un nouvel Etat soit partie à un traité et qu'un Etat qui ne l'a pas reconnu soulève une objection tout en ratifiant le traité, cet Etat sera lié par traité envers le nouvel Etat et aura automatiquement à son égard des droits et des obligations. Il peut s'agir de droits et obligations nouveaux, qui n'existaient pas jusqu'alors en droit international car tous les traités, même ceux qui établissent une codification, contiennent des règles *de lege ferenda*. La Commission avait admis que son projet de traité sur le régime de la haute mer [5], par exemple, énonçait des dispositions générales constatant les règles de droit en vigueur, mais à la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1958, certaines délégations ont considéré plusieurs dispositions comme nouvelles.

48. M. Ago a bien expliqué la situation difficile où se trouveront des Etats qui ont participé à une négociation et ont signé le texte, mais n'ont pas encore reconnu un nouvel Etat. S'ils ratifient, ils auront des droits et des obligations à l'égard du nouvel Etat; s'ils ne veulent pas assumer ces droits et obligations, ils seront empêchés de ratifier. Il semble peu équitable qu'un Etat qui a participé à la négociation soit empêché de ratifier pour la seule raison qu'un nouvel Etat, qui peut-être n'existait même pas à l'époque où le traité a été conclu, a été admis par la suite. La Commission devrait aborder cette question complexe avec une extrême prudence.

49. M. ZOUREK est d'accord avec ceux qui affirment que tous les Etats devraient avoir le droit de participer à la négociation d'un traité multilatéral de caractère universel, ou de le signer. On complique inutilement la question en y mêlant le problème de la reconnaissance. La grande majorité des auteurs reconnaissent que la ratification d'un traité multilatéral ou l'adhésion à un traité de ce genre n'implique pas la reconnaissance d'un Etat non reconnu, ni de la part d'un Etat qui ratifie, ni de la part d'un Etat qui adhère par la suite. Par conséquent, si un Etat qui n'est pas reconnu par l'une des parties devient lui-même partie au traité, la question de la reconnaissance n'en est aucunement affectée. La Commission devrait résolument écarter un argument qui tend à annuler le droit qu'ont tous les Etats de devenir parties à un traité universel.

50. On ne peut vraiment pas accepter comme valable l'argument selon lequel, en admettant un Etat qui n'a pas été reconnu par un autre Etat à signer un traité

[2] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, documents officiels, vol. II, séances plénières* (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.4, vol. II), annexes, document A/CONF.13/L.52, p. 150 à 153).

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, No 972, p. 241.

[4] C.I.J., *Recueil 1951*, p. 23.

[5] *Documents officiels de l'Assemblée générale, onzième session, Supplément No 9*, chap. II.

universel, on imposerait à ce dernier des obligations injustifiées envers l'Etat non reconnu. Même si un Etat n'est pas reconnu, il est sujet du droit international et ses relations internationales sont régies par les règles générales du droit international, notamment par les règles coutumières. La théorie constitutive de la reconnaissance, qui fait dépendre l'existence d'un Etat comme sujet du droit international de sa reconnaissance, est dépourvue de tout fondement scientifique, car elle méconnaît les réalités. C'est une transposition en droit international de l'institution de "mort civile" connue dans l'ancien droit féodal.

51. Si les règles coutumières du droit international régissent les relations de tout Etat avec les autres Etats, comment peut-on soutenir que, si ces règles sont codifiées sous la forme d'un traité, un Etat déjà lié par les mêmes règles coutumières qui font l'objet du traité n'a pas le droit de le signer? Tout argument de ce genre repose sur des considérations purement politiques auxquelles la Commission, en sa qualité d'organe composé de juristes, ne devrait pas s'arrêter.

52. Le principe selon lequel tout Etat, reconnu ou non, a le droit de participer aux négociations relatives aux traités multilatéraux de caractère universel découle du principe de l'égalité souveraine des Etats et du caractère particulier du droit international qui est un droit *entre les Etats*, reposant sur la volonté commune des Etats. Ce principe doit être considéré comme faisant partie du droit des gens. Il est donc inadmissible d'exclure une catégorie d'Etats de l'application de ce principe, en ce qui concerne les traités universels; comme M. Padilla Nervo l'a fait observer, la question de la participation aux traités est beaucoup plus simple dans le cas des traités bilatéraux et régionaux.

53. M. Zourek peut donc accepter la proposition de M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 36) tendant à traiter séparément les trois cas et approuver également l'opinion de M. Ago et de M. Tounkine au sujet des traités de caractère universel.

54. M. TOUNKINE est entièrement d'accord avec M. Zourek. La tentative de M. Ago pour résoudre la difficulté signalée par M. Yokota n'a pas été concluante. Ses observations au sujet du lien existant entre la reconnaissance et le fait d'être partie aux traités universels ne concordent pas avec la pratique établie, ainsi que M. Zourek l'a montré. Même dans le cas de l'admission de nouveaux Membres à l'Organisation des Nations Unies, il est fréquemment advenu que des Etats ont voté pour l'admission de nouveaux Etats bien qu'au moment du vote ils n'aient pas encore reconnu ces nouveaux Etats.

55. On ne peut douter que, reconnus ou non, les Etats sont sujets du droit international devant lequel ils sont tous égaux. Dès lors, comment pourrait-on empêcher un Etat d'être partie à un traité multilatéral de caractère universel?

56. Un traité peut avoir un caractère universel soit parce que son objet est d'intérêt universel, soit parce qu'il crée des règles destinées à être universellement acceptées. A l'époque moderne, un grand nombre de règles de droit international sont créées par des traités et la coutume n'est plus la seule source du droit international. Il s'ensuit qu'il n'est pas seulement illogique, mais illégal d'empêcher un Etat d'être partie à des traités qui visent des questions d'intérêt général et affectent les droits de tous les Etats.

57. M. Tounkine propose donc d'ajouter à l'article 24, le nouveau paragraphe suivant:

"Tout Etat a le pouvoir de participer à un traité multilatéral qui, par sa nature, a un caractère universel."

58. En ce qui concerne la pratique, mentionnée par le Secrétaire, qui est suivie pour l'admission d'Etats aux conférences convoquées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, M. Tounkine pense, comme M. Zourek, que toute discrimination à cet égard s'inspire de raisons purement politiques. On pourrait même dire que le fait de ne pas admettre la République populaire de Chine comme partie à un grand nombre de traités multilatéraux — contrairement à ce qui est l'objet principal de cette pratique — est un effet direct de ce qu'il est convenu d'appeler la guerre froide. Si la Commission encourageait et consacrait cette pratique, elle faillirait au devoir qui lui incombe en tant qu'organe composé de juristes désireux d'apporter une contribution au maintien de la paix internationale.

59. M. GARCIA AMADOR estime que dans l'amendement de M. Tounkine le mot "pouvoir" est inapproprié du point de vue technique, car ce mot désigne généralement la capacité contractuelle d'entités politiques dont certaines ne sont pas nécessairement des Etats. Il serait préférable de dire "a le droit de" ou "a qualité pour".

60. M. Tounkine et d'autres membres de la Commission ont soutenu que la question de la possibilité pour tous les Etats d'être parties à des traités universels est plus importante que celle de la reconnaissance, question éminemment politique qu'il n'appartient guère à la Commission d'examiner. Du point de vue juridique, il y a une question encore plus importante: si le droit de tous les Etats à être parties à des traités universels est admis, n'en découle-t-il pas que tous les Etats sont liés par des traités universels, même par ceux auxquels ils n'ont pas été parties?

61. La question est très complexe parce que, bien que certains membres prétendent que tous les Etats ont le droit d'être parties à des traités universels, tout le monde n'est pas également prêt à accepter l'idée qui en découle implicitement que tous les Etats sont liés par ce genre de traités. Assurément, le mot "universel" a, dans son contexte, une valeur relative, car il est des traités régionaux qui présentent certains aspects universels, mais ces aspects ne confèrent pas à tous les Etats le droit d'être parties. La formule proposée par M. Tounkine n'est guère acceptable.

62. Le PRESIDENT désire, à la prochaine séance, présenter quelques observations en qualité de rapporteur spécial et il propose de poursuivre la discussion et, le cas échéant, de voter sur certaines questions.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 55.

504ème SEANCE

Vendredi 29 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [*suite*]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 24 (*suite*)

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare acceptable de façon géné-

rale la proposition de M. Padilla Nervo (voir 503ème séance, par. 36) tendant à diviser l'article 24 en paragraphes consacrés respectivement aux traités bilatéraux, aux traités limités à certaines catégories d'Etats et aux traités multilatéraux généraux. Il ne se pose aucun problème dans le cas des traités bilatéraux et il n'y a pas véritablement de problème dans le cas des traités régionaux ou des traités limités à un groupe ou une catégorie particulière d'Etats, puisque, pour devenir partie à un traité régional ou "limité", un Etat qui n'appartient pas à la région ou au groupe doit obtenir le consentement des parties.

2. Le problème principal se présente en ce qui concerne les traités multilatéraux généraux. Le Secrétaire de la Commission a exposé la pratique des conférences des Nations Unies et de l'Assemblée générale (voir 503ème séance, par. 38 et suiv.). Il n'y a pas de différence essentielle, pour autant qu'il s'agisse de la participation, entre un traité multilatéral général négocié sous les auspices d'une organisation internationale et un traité multilatéral négocié autrement. Ou bien le traité réglemente la participation, auquel cas il ne se pose aucun problème, ou bien il est muet à cet égard, et c'est alors que la question se pose. Toutefois, il est très rare, à l'époque actuelle, qu'un traité ne réglemente pas la participation des Etats qui n'ont pas assisté à la conférence. Le problème est donc limité, puisqu'il ne concerne essentiellement que des traités plus anciens. Néanmoins, il faudra formuler dans le code une règle générale, puisqu'on ne peut se fonder entièrement sur la pratique moderne et qu'il est concevable que même un traité moderne ne contienne pas de clause d'adhésion.

3. On s'accorde généralement à reconnaître qu'un Etat qui a assisté à une conférence et participé aux négociations a incontestablement le droit — et c'est un droit plutôt qu'une faculté — de devenir partie au traité. De plus, comme M. Ago l'a dit (voir 503ème séance, par. 12) les Etats invités à une conférence qui, pour une raison quelconque, n'y ont pas assisté, ont un droit semblable, encore que subordonné, il y a lieu de le noter, à l'accomplissement des formalités stipulées par les participants à la négociation.

4. En ce qui concerne l'argument selon lequel tout Etat a le droit de devenir partie aux traités généraux et le paragraphe exprimant cette opinion que M. Tounkine a proposé (voir 503ème séance, par. 57), sir Gerald Fitzmaurice fait observer qu'en fait ce paragraphe aurait une portée restreinte. La plupart des instruments multilatéraux contiennent une clause d'adhésion qui fixe les conditions à remplir par les nouvelles parties et, comme il est naturel, cette clause l'emportera sur toute autre disposition. Du point de vue théorique, la proposition de M. Tounkine est séduisante, mais, en réalité, les conditions auxquelles est subordonnée la possibilité de devenir partie aux traités multilatéraux s'inspirent de considérations politiques qu'une disposition du code ne saurait écarter.

5. Quelques traités ne contiennent pas de disposition réglant la participation, mais comprennent une clause générale d'adhésion; la Convention de Genève du 12 août 1949, relative au traitement des prisonniers de guerre, que le Secrétaire a citée, en constitue un bon exemple. Aucun problème ne se pose dans ce cas, puisque tout Etat a le droit de signer. Enfin, pour les traités multilatéraux, très peu nombreux, qui ne contiennent ni disposition réglant la participation ni clause générale d'adhésion, on ne peut conclure, de l'absence d'une telle disposition ou clause, que des Etats qui n'ont pas participé à la négociation peuvent prétendre avoir le droit d'y devenir partie. La meilleure manière de réglementer la participation d'Etats qui n'ont pas pris part à la négociation de ces traités serait probablement de prévoir dans le code qu'elle sera subordonnée au consentement de la majorité des parties si le traité est en vigueur et à celui de la majorité des signataires, s'il ne l'est pas.

6. C'est dans ces cas qu'il y a lieu d'examiner la question de la reconnaissance. D'une part, il serait difficile de disposer qu'un Etat non reconnu par la grande majorité des parties peut être admis à devenir partie, d'autre part, ce serait une erreur d'exiger le consentement unanime de toutes les parties car alors chacune aurait un droit de veto. Ce qu'il faut donc c'est une règle prévoyant un vote majoritaire.

7. On pourrait soutenir que l'obligation de nouer des relations conventionnelles ne doit pas être imposée à la minorité qui ne reconnaît pas un certain Etat. Or, dans la pratique moderne, le simple fait qu'un Etat est partie avec d'autres au même traité multilatéral n'implique pas la reconnaissance. En outre, la plupart des conventions pour lesquelles se pose la question ne sont pas de nature contractuelle; elles établissent plutôt des normes de conduite, et l'on ne saurait considérer qu'elles imposent une forme de relations entre les parties.

8. M. TOUNKINE estime que la Commission doit s'inspirer uniquement des règles de droit international généralement acceptées. Le problème de la participation d'autres Etats se pose non seulement lorsqu'un traité général ne contient aucune disposition prévoyant l'adhésion ou la participation, mais encore lorsqu'il en contient une; en effet certaines clauses concernant l'adhésion peuvent être contraires au droit international.

9. L'amendement qu'il a proposé pourrait, selon M. García Amador (voir 503ème séance, par. 60), avoir pour conséquence que tous les Etats seraient liés par un traité universel même s'ils n'ont pas pris part à la négociation. Tel n'est pas le but du paragraphe proposé, et s'il prête à une telle interprétation, M. Tounkine est disposé à en modifier la rédaction. M. García Amador a ajouté (*ibid.*, par. 61) que certains traités régionaux ont un aspect universel. Or, le paragraphe envisagé ne prétend pas viser les traités régionaux; il parle des traités ayant un "caractère universel". Il est souhaitable, on l'admet généralement, que tous les Etats soient parties à ces traités en dehors de toute considération d'ordre politique. Sa proposition correspond à une tendance qui se manifeste dans l'évolution du droit international et favorisera ce développement.

10. M. EDMONDS rappelle qu'il a donné son approbation au texte primitif du rapporteur spécial parce qu'il énonce la règle admise et qu'il a également appuyé les amendements acceptés par le rapporteur spécial, notamment la proposition de remanier le paragraphe 2 pour tenir compte des diverses situations possibles (voir 502ème séance, par. 57).

11. Dans la plupart des cas, la question de la participation d'autres Etats sera réglée par les dispositions du traité, notamment s'il est conclu sous les auspices d'une organisation internationale. Dans les autres cas, la règle doit être celle que le rapporteur spécial a formulée. En ce qui concerne les traités multilatéraux déjà en vigueur qui ne prévoient pas l'adhésion, le code ne doit pas contenir de règles qui puissent susciter des doutes quant à la pratique actuelle en matière de

participation. L'usage suivi par le Gouvernement des Pays-Bas, que M. François a indiqué (voir 502ème séance, par. 29), semble être la meilleure solution.

12. Le débat s'est écarté du vrai problème et des questions politiques ont été abordées. L'article 24 se rapporte à la question procédurale de la signature, qui est strictement juridique et essentiellement simple. C'est à propos de l'article 34 [*Adhésion (caractère juridique et modalités)*] qu'une grande partie du débat aurait dû avoir lieu.

13. D'après les règles de droit international en vigueur, les Etats qui négocient le traité décident quels autres Etats peuvent y adhérer. La Commission doit s'en tenir à ce principe sans restriction ni réserve. Il n'y a pas de raison valable d'aborder la question de la reconnaissance des Etats, *de jure* ou *de facto*, au cours du débat; les véritables problèmes sont indépendants des conséquences juridiques de la reconnaissance. La Commission est chargée de codifier la pratique actuelle d'une manière aussi concise et exacte que possible.

14. Il ne peut donner son appui à la proposition de M. Tounkine. Le principe en est inacceptable, l'emploi du mot "pouvoir" ne se comprend pas facilement et l'expression "traité ... qui ... a un caractère universel" est extrêmement vague. L'introduction dans le code d'une disposition de cette nature constituerait une dérogation contestable aux règles en vigueur.

15. M. YOKOTA ne saisit pas le sens du membre de phrase "le pouvoir de participer" dans le paragraphe proposé par M. Tounkine. M. Tounkine a soulevé la question du droit de devenir partie au traité (voir 502ème séance, par. 40), et M. Yokota a soutenu à ce propos qu'il fallait distinguer entre le droit et la faculté de devenir partie (*ibid.*, par. 49). Tout Etat a le pouvoir de devenir partie à un traité multilatéral, mais il n'en a pas nécessairement le droit car, s'il avait ce droit, il pourrait obliger d'autres Etats à accepter sa participation. Si M. Tounkine emploie le mot "pouvoir" au sens de faculté, par opposition à droit, le paragraphe proposé s'exclut de lui-même car un Etat qui a simplement la faculté de devenir partie ne peut obliger les autres Etats à accepter sa participation. M. Yokota établit un parallèle avec l'établissement des relations diplomatiques; tout Etat a le pouvoir d'établir ces relations, mais, en fait, elles sont établies de commun accord. Une question semblable se pose au sujet de la participation à des négociations ou à une conférence réunie pour la conclusion d'un traité multilatéral. S'il existait un droit ou un pouvoir de devenir partie à un traité, la Commission devrait également discuter le droit ou le pouvoir de participer à une négociation.

16. Pour autant qu'il s'agisse de la *lex ferenda*, M. Yokota approuve la proposition du rapporteur spécial selon laquelle c'est par une décision des parties prise à la majorité que les nouveaux Etats devraient être admis à devenir parties aux traités en vigueur.

17. M. TOUNKINE propose de remplacer, dans le paragraphe additionnel qu'il a proposé, le mot "pouvoir" par le mot "droit", puisqu'il a été démontré que "pouvoir" n'était pas le mot propre.

18. Il ne croit pas justifié le parallèle établi entre le droit d'être partie à un traité et le droit d'établir des relations diplomatiques. Si, par exemple, un groupe d'Etats organisait une conférence pour élaborer un traité relatif au régime de la haute mer, il serait difficile de dénier aux autres Etats le droit de participer à cette conférence, puisque la haute mer est *res communis omnium*. Au contraire, l'établissement de relations diplomatiques est une question qui relève des deux Etats intéressés.

19. M. HSU estime que la question de savoir quelles peuvent être les parties aux traités de caractère général sort du cadre de l'article 24; si une disposition doit être adoptée sur ce point, elle devrait trouver place en quelque autre endroit du code. Il juge heureuse l'idée de M. Tounkine de remplacer le mot "capacité" par le mot "droit", puisque le texte ainsi modifié contient implicitement cette noble idée que la communauté des nations est une véritable famille, dont les membres ont tous des obligations les uns envers les autres et sont disposés, s'il arrive que leurs intérêts ne coïncident pas, à examiner ce qui les sépare dans un esprit de bienveillance. C'est dans ce sens que le droit international s'oriente depuis deux ou trois dizaines d'années et, si l'objectif ultime n'est pas encore atteint, il est du devoir de la Commission de favoriser cette évolution.

20. Toutefois, le texte de M. Tounkine semble incomplet. Si tout Etat a le droit d'être partie à un traité multilatéral, il a aussi le devoir d'observer les conditions de ce traité. M. Hsu propose donc d'ajouter, après les mots "un caractère universel", les mots "et le devoir de s'y conformer". Ainsi modifié, le texte règlerait du même coup le problème de la reconnaissance, car tout Etat qui ne se conformerait pas aux dispositions des traités de caractère universel serait mis, pour ainsi dire, au ban des peuples civilisés et n'aurait donc aucune chance d'être reconnu.

21. M. AGO déclare que les considérations morales exposées par M. Hsu ont toute sa sympathie, mais que la tâche de la Commission consiste à codifier le droit international existant et qu'elle doit donc tenir compte des réalités du temps présent. Du point de vue strictement juridique, si l'on acceptait le texte de M. Tounkine, tout Etat aurait le droit de devenir partie à un traité de caractère universel. Or, il paraît douteux que pareille disposition corresponde à la réalité des faits. Dans le cas des conférences convoquées par les organisations internationales pour élaborer un traité, l'organe compétent décide, par un vote, d'inviter certains Etats et non d'autres. Si une organisation internationale peut, par un vote pris à la majorité, interdire à certains Etats de participer à une conférence, comment soutenir que ces mêmes Etats puissent devenir parties, en le signant, au traité qui résultera de ses travaux?

22. En outre, le plus universel de tous les traités existants — la Charte des Nations Unies — prévoit une procédure compliquée pour l'adhésion d'un Etat à la Charte. Les instruments institutifs des différentes institutions spécialisées en font autant. Or, si l'opinion de M. Tounkine était exacte, tout Etat pourrait devenir partie à ces instruments par simple signature — ce qui n'est évidemment pas le cas.

23. Selon M. ZOUREK, la question posée est de savoir s'il convient d'inscrire dans le code une règle générale sur la participation qui s'appliquerait en l'absence de disposition contraire du traité. Certains membres de la Commission diront peut-être que la nécessité de cette règle ne s'impose pas, du fait que, dans la plupart des cas, la pratique — notamment celle des Nations Unies — règle la question. En fait, cependant, la pratique n'est nullement uniforme; bien plus, elle dépend parfois des préoccupations politiques qui s'inscrivent à l'arrière-plan de la conférence qui élabore le traité. De surcroît, il suffit de parcourir le Recueil des clauses finales (ST/LEG/6) préparé par le Secré-

tariat des Nations Unies pour constater que les procédures employées en la matière sont nombreuses et diverses. Même si la question est réglée en pratique, il s'agit encore de savoir si telle ou telle pratique est conforme au droit international général.

24. De l'avis de M. Zourek, lorsqu'il s'agit de traités de portée universelle, il n'existe certainement pas, en droit international, de règle qui permettrait d'interdire à des Etats qui appartiennent à la communauté internationale de devenir parties au traité. On a critiqué comme étant trop vague l'expression "traité ... qui ... a un caractère universel". Peut-être conviendrait-il d'en donner une définition dans le commentaire, mais il est clair qu'un traité ayant ce caractère est un traité qui contient des règles destinées à régir les relations entre tous les Etats, tel un traité relatif au régime de la haute mer, d'après l'exemple donné par M. Tounkine.

25. Le principe énoncé dans le paragraphe que M. Tounkine propose d'ajouter à l'article 24 (voir 503ème séance, par. 57) ne s'applique manifestement pas aux instruments qui instituent des organisations internationales, puisque ces instruments comportent des dispositions qui règlent la question de l'admission de nouveaux membres.

26. On a fait valoir que si un nouvel Etat voulait devenir partie à un traité, bien qu'il n'ait pas été reconnu par certaines des parties à ce traité, les Etats qui ont refusé de le reconnaître se trouveraient dans une situation embarrassante. Il n'est pas possible de reconnaître le bien-fondé d'un tel argument. En effet, le fait que plusieurs Etats apparaissent comme co-signataires ou comme parties contractantes d'un même traité multilatéral n'équivaut nullement à la reconnaissance mutuelle. Quant à l'argument selon lequel la participation au traité d'un Etat non reconnu imposerait aux Etats qui n'ont pas reconnu cet Etat des obligations nouvelles qu'ils ne sont pas disposés à accepter, cet argument équivaut à réclamer le droit d'exclure de l'application du droit *général* les Etats qui ne sont pas reconnus par tous les membres de la communauté internationale et d'empêcher même que les conventions multilatérales de portée universelle puissent devenir applicables entre les Etats en question et ceux des Etats qui les ont reconnus. Une telle prétention est foncièrement contraire aux principes fondamentaux sur lesquels repose le droit international actuel. Du reste, toute partie au traité est libre de formuler des réserves au sujet de ses relations avec les autres parties.

27. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise que le Recueil des clauses finales dont a parlé M. Zourek contient une série de formules qui peuvent être utilisées pour la rédaction des clauses finales, mais non pas exclusivement des dispositions s'appuyant sur des textes de traités existants. Il croit avoir fait, à la précédente séance, un exposé exact de la pratique des Nations Unies. Il reconnait que des considérations politiques entrent dans les décisions de l'Assemblée générale sur le point de savoir si tel ou tel Etat sera ou non invité à devenir partie à un traité. Toutefois, ces décisions sont, bien entendu, prises par vote à la majorité, et l'origine du pouvoir qui appartient à l'Assemblée générale de décider quels Etats seront invités se trouve dans les dispositions du traité lui-même. Les mots "lorsque celui-ci le prévoit" qui figurent au paragraphe 2 de l'article 24 tiennent compte de cet aspect de la question. Sans vouloir entrer dans la question de l'opportunité de cette procédure du point de vue politique, le Secrétaire rappelle que les clauses d'un traité relatives à l'admission de nouvelles parties font partie intégrante de ces traités au même titre que les autres dispositions.

28. M. TOUNKINE, se référant au paragraphe qu'il a proposé d'ajouter à l'article 24, pense que l'interprétation qu'en a donnée M. Ago repose sur un raisonnement par l'absurde. Il est évident que la proposition selon laquelle tout Etat aurait le droit d'être partie à un traité multilatéral, quel qu'il soit, ne correspond pas à la réalité. M. Tounkine fait observer que le paragraphe additionnel qu'il a proposé ne contient pas d'assertion aussi absolue.

29. Le court amendement proposé par M. Hsu (voir plus haut par. 20) pourrait avoir des conséquences d'une portée considérable. A supposer que cette rédaction soit adoptée, tout groupe d'Etats qui conclurait un traité multilatéral le rendrait de plein droit obligatoire pour tous les autres Etats. Ce rêve d'un Etat mondial est, en l'état actuel des choses, une utopie fort éloignée de la réalité.

30. Certains membres de la Commission ont exprimé l'opinion que le principe énoncé dans le paragraphe proposé par M. Tounkine était de caractère trop général pour pouvoir être inséré dans la section B, laquelle a trait à la négociation, à la rédaction et à l'établissement du texte. Etant donné la complexité de la question, M. Tounkine pense qu'il serait peut-être préférable d'en remettre l'examen à une phase ultérieure des travaux de la Commission sur le droit des traités.

31. M. SCELLE fait observer que la question posée par l'amendement de M. Hsu relève de la *lex ferenda*, puisqu'on ne saurait dire dès actuellement que tous les Etats ont le droit d'être parties aux traités de caractère universel. Il semble toutefois que la situation envisagée par M. Hsu ait été prise en quelque considération au paragraphe 6 de l'Article 2 de la Charte. Etant donné que le maintien de la paix et de la sécurité internationales est le but principal des Nations Unies, cette disposition laisse entendre, en fait, que les Etats qui ne sont pas Membres de l'Organisation des Nations Unies doivent agir conformément aux principes de l'Organisation. Par conséquent, M. Hsu a raison d'affirmer que, lorsqu'un Etat estime qu'un traité multilatéral contient des règles générales applicables à tous les Etats, il a une obligation "morale" de respecter ce traité. Mais d'un autre côté, c'est à bon droit que M. Ago a rappelé qu'un devoir moral n'était pas une obligation juridique.

32. Le paragraphe proposé par M. Tounkine pose lui aussi une question de *lege ferenda*. Quand un Etat est devenu membre de la communauté des nations en devenant partie à un traité de caractère universel, il est lié par ce traité et donc par les clauses de ce traité qui ont trait à sa durée. C'est là un principe de droit international; un Etat n'est pas obligé d'adhérer à un traité, mais s'il y adhère, il doit se conformer aux dispositions qui y sont inscrites.

33. On pourrait soutenir qu'en un sens la proposition de M. Tounkine est trop étroite, puisque les principes universels ne sont pas énoncés seulement dans les traités multilatéraux. Certains principes universels du droit international (abstraction faite de la coutume) peuvent être énoncés dans des déclarations unilatérales, des traités bilatéraux ou des traités multilatéraux conclus par un petit nombre d'Etats. Par conséquent, l'expression "traité... qui... a un caractère universel", que l'on trouve dans le texte de M. Tounkine, est trop

vague. Elle implique, semble-t-il, l'idée d'une majorité au sein de la communauté internationale, sans préciser quelle doit être cette majorité. La pratique en la matière, en droit international, diffère totalement de celle qui prévaut en droit interne. Si le parlement d'un pays vote une loi, et notamment une loi sanctionnant des principes universels, la minorité qui a voté contre le projet n'en est pas moins soumise à la loi; en droit international, la minorité opposante n'est pas liée par un traité multilatéral. Le texte de M. Tounkine conviendra peut-être quand l'appareil législatif international aura atteint, dans son évolution, le point où en sont aujourd'hui les systèmes législatifs nationaux. Il faut espérer que l'on en arrivera, pour finir, à cet état de choses; pour le moment, on doit reconnaître que la disposition inscrite au paragraphe 6 de l'Article 2 de la Charte est elle-même neutralisée, sinon contredite, par le paragraphe 3 de l'Article 27, qui a institué la règle de l'unanimité au Conseil de sécurité.

34. M. PADILLA NERVO estime que la Commission devrait se prononcer sur le point de savoir si elle entend limiter la portée de l'article 24 au droit de signer un traité ou l'élargir, au contraire, au droit d'être partie à un traité. Dans ce dernier cas, il faudrait traiter aussi de la ratification et de l'adhésion.

35. On a soutenu que le droit d'être partie à certains traités "généraux" est lié au droit de tout Etat de participer aux conférences organisées sous l'égide des Nations Unies. Pour ce qui est des mots "qui a un caractère universel", il pense que l'on peut trouver dans la Charte la clé de leur interprétation. C'est ainsi que tous les Membres des Nations Unies sont tenus par la Charte de prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs énumérés à l'Article 55, relatif à la coopération économique et sociale internationale. Il est clair que les obligations qui découlent de ces dispositions supposent le droit de prendre part à la négociation des traités qui ont pour objet la réalisation des objectifs de l'Article 55. S'il était possible d'indiquer d'une manière qui ne laisserait aucune place au doute quels traités ont un caractère universel, et de stipuler que les obligations mentionnées comportent le droit de participer aux conférences internationales sur ces questions, la Commission pourrait dire dans le code que tout Etat peut signer ces traités, aux conditions qui y sont énoncées. Cela s'appliquerait, bien entendu, aux traités élaborés au sein de conférences organisées sous l'égide des Nations Unies ou des institutions spécialisées; des règles différentes s'appliqueraient aux traités conclus par des groupes régionaux.

36. Le PRESIDENT pense, comme M. Padilla Nervo, qu'il est difficile de poursuivre le débat sans avoir décidé si le code devra contenir un article général sur la participation, ou des articles séparés sur le droit de signer, de ratifier et d'adhérer.

37. Il note que M. Tounkine, sans avoir retiré le paragraphe dont il a proposé l'insertion, a suggéré que le débat dont il fait l'objet soit ajourné jusqu'au moment où la Commission examinera la question de l'adhésion. Il invite la Commission à se prononcer sur la suggestion faite par M. Tounkine. Si la Commission l'adoptait, cela signifierait qu'elle renonce à l'idée d'un article général sur la participation, pour traiter séparément du droit de signer, de ratifier et d'adhérer.

La suggestion de M. Tounkine est adoptée.

38. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce que l'article 24 sera donc examiné sur la base du texte original, qui vise le droit de signer.

39. En ce qui concerne le paragraphe 1, il accepte la proposition tendant à supprimer le dernier membre de phrase "dans tous les cas où la signature est le mode d'authentification adopté"; le libellé du paragraphe 1 deviendrait donc: "Tous les Etats invités à participer à la négociation d'un traité ont le droit de le signer". C'est l'énoncé du principe général, mais on a fait observer que le droit de signer n'était pas un droit absolu, puisque le traité pourrait n'être plus ouvert à la signature. Il conviendrait peut-être d'ajouter un membre de phrase tel que "dans les cas où le traité est encore ouvert à la signature".

40. M. ALFARO croit préférable de ne pas assortir d'une réserve l'énoncé de la règle générale. Il pense que la rédaction initiale du Rapporteur, avec omission du dernier membre de phrase ("dans tous les cas où... adopté"), constitue un meilleur énoncé de la règle générale. L'on pourrait poursuivre par l'énumération des exceptions à la règle, en d'autres termes, d'une description des cas où un Etat qui n'a pas participé à la négociation d'un traité peut le signer. Ces exceptions seraient les suivantes: premièrement, le cas où le texte du traité contient une disposition à cet effet; deuxièmement, le cas où les Etats ayant participé à la négociation sont convenus qu'un Etat n'y ayant pas participé peut signer le traité; troisièmement, le cas, évoqué par M. Ago, où un Etat a été invité à participer à la négociation mais n'y a pas participé en fait; et enfin, on pourrait ajouter une quatrième exception pour viser le cas des Membres de l'Organisation des Nations Unies ou des membres d'une autre organisation internationale qui doivent avoir le droit de signer un traité négocié à une conférence convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies ou par l'organisation internationale intéressée.

41. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique qu'il peut accepter la proposition de M. Alfaro. Toutefois, il éprouve quelque incertitude au sujet de la quatrième exception: cette exception risque de porter atteinte aux droits et fonctions des organisations internationales. Il est concevable qu'une organisation internationale convoque une conférence en vue de négocier un traité intéressant seulement certains de ses membres.

42. M. ALFARO a inclus la quatrième exception parce qu'elle a été mentionnée par M. Ago. Il pense, comme le rapporteur spécial, que cette exception pourrait être supprimée.

43. M. TOUNKINE fait observer qu'il serait difficile d'énumérer toutes les exceptions; à son avis, il suffirait peut-être de dire que d'autres Etats peuvent signer, conformément aux dispositions du traité.

44. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare que la décision de ne pas inclure d'article général sur la participation oblige à réglementer de façon complète le droit de signer, de ratifier et d'adhérer. Il convient de prévoir la façon dont un Etat qui n'a pas participé à la négociation peut signer un traité qui ne contient aucune disposition à cet égard.

45. Le seul point relatif à l'article 24 qui reste à trancher est de savoir si le consentement des Etats intéressés doit être unanime. Sir Gerald Fitzmaurice attire l'attention de la Commission sur les diverses éventualités qui peuvent se présenter: 1) si le traité est entré en vigueur, les Etats intéressés seront les parties au traité; 2) si le traité a été signé et qu'il ne soit pas prévu de

période pendant laquelle il est ouvert à la signature, le rapporteur spécial estime que les Etats intéressés sont les signataires; 3) si le traité est encore ouvert à la signature, les Etats intéressés sont les Etats ayant participé à la négociation. Le Président pense personnellement que le consentement devrait être donné à la majorité des deux tiers au moins, et peut-être à la majorité des trois quarts.

46. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se référant à la première éventualité mentionnée par le rapporteur spécial, juge difficile d'envisager un problème de signature pour d'anciens traités comme les deux Conventions de La Haye de 1899 et 1907. Les nouveaux Etats deviennent parties à d'anciennes conventions en y adhérant et ils ne disposent d'aucun moyen pour les signer, la phase de la signature étant définitivement close. Dans le cas de la Charte des Nations Unies, les nouveaux Etats sont admis à faire partie de l'Organisation des Nations Unies et ils deviennent de ce fait parties à la Charte en tant que traité, mais ils ne peuvent plus signer la Charte. M. Liang propose de s'occuper de la question de la participation en ce qui concerne les traités de ce type à propos des articles relatifs à l'adhésion.

47. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, reconnaît que la proposition du Secrétaire est logique. A la réflexion, il est tout aussi difficile de voir comment un Etat qui n'a pas participé à la négociation pourrait signer un traité qui a déjà été signé et n'est pas ou n'est plus ouvert à la signature, même pas pour les Etats ayant participé à la négociation. Ici encore l'Etat qui n'a pas participé à la négociation devra devenir partie par quelque autre moyen, tel que l'adhésion.

48. Il est donc clair que l'article 24 doit être limité au cas où un traité est encore ouvert à la signature.

49. M. SANDSTRÖM fait observer que l'article 24 ne peut guère s'appliquer aux traités bilatéraux.

50. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique que, comme M. Padilla Nervo l'a fait observer, le problème se posera seulement dans le cas des conventions multilatérales de caractère général. Dans le cas des traités bilatéraux ou des traités négociés au sein d'un petit groupe d'Etats, il est clair que ce sont les Etats intéressés ayant participé à la négociation qui décident, soit en faisant figurer une disposition dans le texte même du traité, soit en concluant un accord distinct, s'il convient de permettre à un Etat qui n'a pas participé à la négociation de signer le traité.

51. Sir Gerald Fitzmaurice ne voit pas d'objection à une clause prévoyant que le consentement peut être donné par les deux tiers au moins des Etats ayant participé à la négociation, encore que cette règle ne soit peut-être pas opportune dans le cas, par exemple, d'une convention économique. La meilleure solution serait peut-être de faire figurer à l'article 24 la règle de la majorité des deux tiers, de faire observer aux gouvernements que cette règle n'est pas définitive, et de les inviter à présenter leurs observations sur le point de savoir s'il convient de l'appliquer à toutes les catégories de conventions multilatérales de caractère général.

52. Le rapporteur spécial propose de renvoyer l'article 24 au Comité de rédaction, compte tenu de ces principes: à savoir que l'article 24 sera limité au cas de conventions multilatérales de caractère général encore ouvertes à la signature et qu'un Etat qui n'a pas participé à la négociation pourra signer ces conventions si les deux tiers des Etats ayant participé à la négociation y consentent.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 25

53. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 25 (*Moment et lieu de la signature*). Il fait observer que la première phrase du paragraphe 1 se retrouve en substance au paragraphe 2. La deuxième phrase du paragraphe 1 concerne une pratique qui est devenue très courante. Sir Gerald Fitzmaurice propose de renvoyer l'article 25 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 55.

505ème SEANCE

Lundi 1er juin 1959, à 15 h. 10.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Installation de M. Erim

1. Le PRESIDENT souhaite officiellement la bienvenue à M. Erim, nouveau membre de la Commission.

2. M. ERIM remercie le Président de son accueil et assure les membres de la Commission qu'il ne négligera rien pour justifier la confiance qu'ils lui ont témoignée en l'élisant.

Programme de travail pour le reste de la session

3. Le PRESIDENT propose que des quatre semaines qui la séparent de la fin de la session, la Commission en consacre deux à l'examen des questions de fond relatives au projet concernant les relations et immunités consulaires et les deux dernières à l'élaboration du rapport sur les deux principales matières étudiées au cours de la session ainsi qu'à diverses questions. La matière de la responsabilité des Etats devrait faire l'objet d'une séance à laquelle les représentants de la faculté de droit de l'Université Harvard — qui se trouvent à Genève — pourraient présenter leur projet sur la responsabilité des Etats.[1]

La proposition du Président est adoptée.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82)

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 2 (*suite**)

4. Le PRESIDENT résume le débat qui a été consacré à l'article 2 (voir 488ème et 499ème séances).

5. En ce qui concerne le paragraphe 1, la Commission a décidé d'en ajourner la rédaction définitive jusqu'à ce qu'elle ait examiné, de façon plus détaillée,

[1] Au sujet de la participation de la faculté de droit de l'Université Harvard aux travaux de la Commission sur la responsabilité des Etats, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956, vol. II* (publication des Nations Unies, No de vente: 1956.V.3, vol. VII), documents A/CN.4/96, par. 13 et 14.

* Reprise des débats de la 499ème séance.

la nature exacte des relations consulaires. A cet égard, le rapporteur spécial s'est déclaré prêt à traiter de l'établissement des relations consulaires et de l'ouverture des consulats dans des articles séparés (voir 499ème séance, par. 58).

6. Après examen complet du paragraphe 2, le rapporteur spécial a proposé de le remanier en s'inspirant du paragraphe 5 de son commentaire. Sir Gerald Fitzmaurice a proposé une clause supplémentaire prévoyant que l'Etat de résidence pouvait, exceptionnellement, modifier la circonscription consulaire eu égard aux circonstances spéciales et après consultation avec l'Etat d'envoi (voir 499ème séance, par. 30).

7. D'une façon générale, les membres de la Commission ont admis, à la suite des débats, qu'il convenait de maintenir le paragraphe 3 sous réserve de modifications d'ordre rédactionnel, et ont approuvé l'amendement au paragraphe 4 proposé par M. Edmonds (voir 498ème séance, par. 14).

8. Deux dispositions supplémentaires ont été proposées par l'article 2: la clause de la nation la plus favorisée, initialement proposée par M. Edmonds pour remplacer le paragraphe 2, et une disposition concernant l'acquisition d'immeubles à l'usage des consulats, dont il est fait mention au paragraphe 6 du commentaire du rapporteur spécial relatif à l'article 2 (A/CN.4/108, 2ème partie), disposition analogue à la clause correspondante du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques.[2]

9. La Commission a également consacré un long débat à l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique. Sir Gerald Fitzmaurice croit qu'elle a pratiquement décidé que les fonctions consulaires qui nécessitent des relations avec les autorités locales de l'Etat de résidence ne peuvent être exercées que par des consuls reconnus comme tels par cet Etat, alors que les autres fonctions consulaires peuvent être exercées aussi bien par des consuls que par des agents diplomatiques, autrement dit, par la section consulaire d'une mission diplomatique.

10. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) tient à ajouter que les missions diplomatiques peuvent exercer même les fonctions consulaires qui nécessitent des relations avec les autorités locales dans la mesure où ces fonctions peuvent s'exercer par l'entremise du Ministère des affaires étrangères. A la lumière du débat consacré à l'article 2, il a rédigé pour cet article le texte revisé ci-après:

"1. Aucun consulat ne peut être établi sur le territoire de l'Etat de résidence sans le consentement de ce dernier.

"2. L'accord concernant l'établissement d'un consulat doit spécifier, entre autres, le siège du consulat et la circonscription consulaire.

"3. Des modifications ultérieures ne pourront être apportées par l'Etat d'envoi au siège du consulat ni à la circonscription consulaire qu'avec le consentement de l'Etat de résidence.

"4. Sauf accord contraire, un consul ne peut exercer ses fonctions en dehors de sa circonscription qu'avec le consentement de l'Etat de résidence.

"5. Le consentement de l'Etat de résidence est également nécessaire, si le consulat doit exercer en même temps des fonctions consulaires dans un autre Etat."

11. Ce texte ne comprend que les dispositions sur lesquelles les membres de la Commission se sont montrés d'accord d'une façon générale. La clause de la nation la plus favorisée visant le cas spécial qui fait l'objet de l'amendement de M. Edmonds conviendrait mieux dans les traités bilatéraux que dans les traités multilatéraux et, qui plus est, si son insertion était décidée, il faudrait rédiger une disposition concernant les effets de la clause de la nation la plus favorisée sur tous les aspects des relations consulaires, y compris les prérogatives des consuls et leurs fonctions. En tout cas, M. Zourek pense que la majorité de la Commission n'a pas donné son appui à la proposition de M. Edmonds. D'autre part, il n'a pas prévu — pour des raisons qu'il a déjà exposées — de disposition relative à l'obtention d'immeubles pour les besoins du consulat, mais si la Commission désire qu'une telle disposition figure dans le projet, il en rédigera une qu'il soumettra à l'examen du Comité de rédaction. Toutefois, il propose que la question fasse l'objet d'un article ultérieur.

La proposition du rapporteur spécial est adoptée.

12. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) expose que le texte revisé qu'il a rédigé pour l'article 2 part de l'hypothèse que l'article premier traitera uniquement de l'établissement des relations consulaires et ne mentionnera pas l'ouverture des consulats, car ces deux questions sont entièrement distinctes.

13. Dans le nouveau paragraphe 1, le mot "consulat" est un terme générique et désigne tout poste consulaire.

14. Le nouveau paragraphe 2 est une version simplifiée de l'ancien paragraphe 1.

15. Le nouveau paragraphe 3 réduit la portée de l'ancien paragraphe 2 au seul cas où l'Etat d'envoi proposerait ultérieurement de modifier une circonscription consulaire. En ce qui concerne la clause proposée par le Président (voir plus haut par. 6), le mieux lui paraît être de ne pas mentionner les modifications ultérieures souhaitées par l'Etat de résidence parce que, de cette manière, le pouvoir d'apporter des modifications que possède l'Etat de résidence restera inchangé. Toutefois, si la Commission désire insérer dans le projet une disposition analogue à celle que le Président a proposée, il se conformera à sa volonté.

16. Le nouveau paragraphe 4 tient compte de l'amendement à l'ancien paragraphe 4 proposé par M. Edmonds.

17. Enfin, le nouveau paragraphe 5 donne suite à la proposition de M. Sandström tendant à faire figurer dans le texte de l'article le paragraphe 5 du commentaire du Rapporteur spécial relatif à l'article 2.

18. Le PRESIDENT propose qu'en l'absence d'objections touchant le nouveau paragraphe 1, celui-ci soit renvoyé au Comité de rédaction sous réserve d'un nouvel examen éventuel à la lumière des décisions que la Commission prendra au sujet de l'article premier.

Il en est ainsi décidé.

19. M. EL-KHOURI demande quelle est la portée des mots "circonscription consulaire" qui figurent dans le nouveau paragraphe 2. Signifient-ils, par exemple, qu'un consul ne peut délivrer de visas à des personnes qui ne viennent pas de sa circonscription?

20. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répond que la compétence du consul est limitée à sa circonscription consulaire, lorsqu'il s'agit d'affaires localisées sur le

[2] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. III.

territoire de l'Etat de résidence ou s'il s'agit d'intervenir devant les autorités de cet Etat. Cela ne veut pas dire qu'une personne qui est de passage dans la circonscription ne puisse pas bénéficier des services du consul. Toutefois, le consul ne peut exercer ses attributions en dehors de sa circonscription, sans le consentement de l'Etat de résidence.

21. M. MATINE-DAFTARY fait observer que, comme les tribunaux, les consulats ont une compétence *ratione personae, ratione loci* et *ratione materiae*. Cela peut signifier que, s'agissant d'une question déterminée, une personne peut être invitée à s'adresser à un autre consulat.

22. M. TOUNKINE ne pense pas qu'en pratique la compétence des consulats soit délimitée d'une façon aussi nette. Par exemple, un citoyen du pays A habitant dans le pays B où le pays A n'a pas de consulat, peut aller faire renouveler son passeport dans le pays C où l'Etat A possède un consulat.

23. M. MATINE-DAFTARY est du même avis, mais il fait observer que, *ratione personae*, la question serait de la compétence du consulat situé dans le pays C.

24. M. PADILLA NERVO fait remarquer qu'il y a deux genres de fonctions consulaires; celles qui impliquent des rapports avec les autorités locales et celles qui n'en impliquent pas. La première catégorie de fonctions ne peut être exercée en dehors de la circonscription consulaire sans l'autorisation de l'Etat de résidence. La seconde catégorie de fonctions, qui comprend le cas cité par M. Tounkine, ne nécessite pas cette autorisation.

25. M. Padilla Nervo voudrait savoir si le mot "accord" qui figure dans le nouveau paragraphe 2 se réfère au type habituel de convention consulaire, à un accord spécial concernant l'ouverture d'un consulat déterminé ou à l'accord résultant de l'acceptation d'une lettre de provision et de la délivrance de l'exequatur. Il pose la question parce que très souvent une convention consulaire, tout en prévoyant l'établissement de consulats, ne spécifie ni les localités où les consulats devront être établis, ni les circonscriptions consulaires.

26. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répondant à M. Matine-Daftary, ne pense pas que la compétence des consuls soit fixée de façon aussi rigide que celle des tribunaux. Les relations d'un consul avec l'Etat de résidence sont limitées en règle générale aux autorités locales qui ont leur siège dans la circonscription consulaire, mais le consul peut librement exercer ses fonctions même vis-à-vis des personnes qui n'y sont pas domiciliées si cette activité ne l'oblige pas à entrer en rapport avec les autorités de l'Etat de résidence en dehors de sa circonscription.

27. Répondant à la question de M. Padilla Nervo, M. Zourek attire l'attention de la Commission sur le projet d'article 38. Si une convention consulaire ou un autre accord conclu entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence spécifient le siège des consulats ainsi que les circonscriptions consulaires, il est satisfait aux stipulations du paragraphe 2. En revanche, si l'accord en question se borne à prévoir l'établissement de consulats sans préciser les sièges et les circonscriptions, la question devra être réglée par quelque accord ultérieur. En d'autres termes, il devra y avoir un accord sur les deux points, à moins que ceux-ci n'aient été réglés par un accord préexistant. M. Zourek ne pense pas qu'un consul puisse arriver dans l'Etat de résidence avec une lettre de provision qui mentionnerait une circonscription consulaire ou le siège d'un consulat à la création desquels l'Etat de résidence n'aurait pas donné préalablement son consentement.

28. Le PRESIDENT appelle, à cet égard, l'attention de la Commission sur le paragraphe 85 de la première partie du rapport du Rapporteur spécial.

29. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle qu'en une précédente occasion, il a signalé à la Commission (voir 499ème séance, par. 66) l'importance qu'il y a à séparer les fonctions qui sont exclusivement consulaires de celles qui ne le sont pas. Les fonctions qui appartiennent à la première catégorie ne peuvent être exercées en dehors de la circonscription consulaire sans l'autorisation de l'Etat de résidence. Celles qui relèvent de la deuxième catégorie, comme la délivrance de passeports aux ressortissants de l'Etat d'envoi, sont celles pour lesquelles la question de la circonscription consulaire ne présente pas d'importance.

30. Parmi les fonctions qui sont exclusivement consulaires, M. Liang cite celles qui sont décrites aux articles XXVI et XXVIII du Traité d'amitié, de commerce et consulaire entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Allemagne du 8 décembre 1923, sous sa forme modifiée qui prévoit notamment que "un fonctionnaire consulaire de l'une des deux Hautes Parties contractantes aura le droit de procéder à l'inspection, dans les ports de l'autre Partie contractante situés dans son district consulaire, des navires privés, quel que soit le pavillon sous lequel ils naviguent, à destination d'un port ou en partance pour un port du pays qui l'a nommé, afin de se rendre compte de l'état sanitaire et des mesures sanitaires prises à bord de ces navires..." et que "toutes les mesures concernant le sauvetage de navires de l'une des deux Hautes Parties contractantes naufragés sur les côtes de l'autre Partie seront dirigées par le fonctionnaire consulaire du pays auquel le navire appartient, et dans le district duquel le naufrage aura eu lieu [3]..." Il est inconcevable qu'un consul dont la circonscription s'étend autour de la Nouvelle-Orléans puisse exercer ses fonctions dans la région de San-Francisco pour les matières visées par les deux articles cités.

31. D'autre part, le développement des relations commerciales et la délivrance de passeports, par exemple, ne sont pas exclusivement des fonctions consulaires et peuvent être également accomplis par des fonctionnaires diplomatiques. La question de la circonscription consulaire ne se pose pas pour les fonctions de ce genre, et dans toutes les circonscriptions consulaires les consuls ont qualité pour les exercer.

32. Selon M. ALFARO, il ressort clairement de la discussion que le terme "l'accord" qui figure au nouveau paragraphe 2 de l'article 2 remanié ne peut être interprété que restrictivement dans le sens d'un accord concernant un siège et une circonscription consulaires déterminés, et les mots "circonscription consulaire" désignant la région dans laquelle le consul peut exercer ses fonctions et non le lieu où résident les personnes qui sollicitent les services du consul.

33. M. PADILLA NERVO propose d'ajouter dans le commentaire relatif à l'article 2 un renvoi à l'article 38.

[3] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. LII, 1926, No 1254, p. 167 et 168.

34. M. TOUNKINE pense, comme M. Padilla Nervo, que, tant qu'il n'a pas besoin d'entrer en rapport avec les autorités locales de l'Etat de résidence, le consul peut agir dans l'intérêt de ses compatriotes en dehors de sa circonscription consulaire et même en dehors de l'Etat de résidence.

35. M. Tounkine estime que la difficulté soulevée au paragraphe 2 par le terme "l'accord" est due à ce que le paragraphe 1 ne fait allusion à aucun accord. M. Tounkine propose le texte suivant pour le paragraphe 2:

"Le siège du consulat et la circonscription consulaire sont fixés par accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence."

36. Cette formule s'applique à toutes les situations qui peuvent se présenter: circonscriptions consulaires définies dans la convention consulaire initiale, accord spécial sur la circonscription consulaire ou accord résultant de l'acceptation d'une lettre de provision définissant une circonscription consulaire déterminée et de la délivrance d'un exequatur.

37. M. MATINE-DAFTARY estime que la compétence des consulats devrait être définie dans un article distinct.

38. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) indique que cette définition figure dans l'article 13 (deuxième alternative) relatif aux fonctions consulaires.

39. Le PRESIDENT est d'avis que le paragraphe 2 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

40. Se référant au nouveau paragraphe 3, il note qu'il diffère fondamentalement du paragraphe 2 initial. Il propose d'ajouter un membre de phrase stipulant que l'Etat d'envoi peut apporter des modifications aux circonscriptions consulaires, mais seulement si ces modifications sont nécessitées par une raison spéciale et si les autorités de l'Etat de résidence y consentent. Pareille disposition serait la contrepartie d'une disposition envisagée par M. Scelle (voir 499ème séance, par. 12), selon laquelle l'Etat de résidence ne saurait apporter de modification aux circonscriptions consulaires sans le consentement de l'Etat d'envoi. Il pourrait aussi être opportun de mentionner le cas spécial auquel le Président a fait allusion précédemment (voir plus haut, par. 6).

41. M. PADILLA NERVO pense que toute modification apportée au siège d'un consulat reviendrait en fait à établir un nouveau siège et, par conséquent, exigerait le consentement de l'Etat de résidence. Toutefois, une modification de la circonscription ne nécessiterait peut-être qu'une consultation.

42. Le PRESIDENT estime qu'il est généralement admis que les modifications désirées par l'Etat d'envoi nécessitent le consentement de l'Etat de résidence. La difficulté naît lorsque c'est l'Etat de résidence qui veut apporter une modification à une circonscription consulaire. Le nouveau projet d'article 2 présenté par le rapporteur spécial ne fixe aucune limite au pouvoir de l'Etat de résidence de procéder à ces modifications. En pratique, l'Etat d'envoi risque d'être mis dans un grand embarras si ces modifications sont faites soudainement. D'un autre côté, on comprendrait facilement que l'Etat de résidence puisse, en cas d'urgence, juger à propos de modifier des circonscriptions consulaires.

43. Selon M. PADILLA NERVO, on peut soutenir que, même en cas d'urgence, l'Etat de résidence a besoin du consentement de l'Etat d'envoi pour la procédure officielle de modification des lettres de provision ou d'exequatur.

44. M. PAL ne comprend pas très bien si M. Padilla Nervo a voulu dire qu'en cas de modification il faut consulter l'Etat d'envoi ou obtenir son consentement. Qu'on le veuille ou non, une modification équivaut à un amendement de l'accord initial sur la circonscription consulaire et, de ce fait, exige un nouvel accord.

45. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare que M. Padilla Nervo a soulevé un point très pertinent. Le siège du consulat et l'étendue de la circonscription consulaire sont spécifiés dans un accord et ne peuvent être changés par l'Etat de résidence sans le consentement de l'Etat d'envoi. Ce cas n'est pas traité dans le nouveau projet de paragraphe 3 du rapporteur spécial. Le Président pense que M. Padilla Nervo a voulu dire que l'Etat de résidence ne peut modifier une circonscription consulaire sans tout au moins consulter l'Etat d'envoi. La question dont la Commission est saisie est de savoir si l'Etat de résidence a des pouvoirs unilatéraux malgré l'accord initial avec l'Etat d'envoi, et comment ces pouvoirs, s'ils existent, devraient être limités.

46. M. PAL croit que lorsque M. Padilla Nervo a parlé de "consultation", il a voulu dire, en fait, "consentement". Quoi qu'il en soit, il vaudrait peut-être mieux accepter le paragraphe 3 sous sa forme actuelle et ajouter un nouveau paragraphe pour le cas mentionné par le Président.

47. M. PADILLA NERVO s'est servi du mot "consultation" pour marquer le minimum qui est absolument nécessaire. Les consultations peuvent aboutir soit à un nouvel accord, soit à un désaccord entre les parties. Toute limitation de la circonscription consulaire exige des consultations, car elle modifie l'accord résultant de l'acceptation des relations consulaires.

48. M. SANDSTRÖM considère que le principal problème est de savoir ce qui se produira si la consultation n'aboutit pas à un accord. Il peut y avoir des cas où l'Etat de résidence devrait avoir le droit de modifier le siège d'un consulat; par exemple, s'il est décidé d'établir une zone militaire, on peut soutenir qu'en vertu de sa souveraineté, l'Etat de résidence a implicitement le droit de modifier le siège d'un consulat sans le consentement de l'Etat d'envoi. En pareil cas, il faudrait faire connaître les raisons importantes ou urgentes qui militent en faveur de la modification.

49. M. FRANÇOIS aperçoit de grandes difficultés de principe à donner à un Etat le droit unilatéral de modifier un accord. Il est absolument impossible d'habiliter l'Etat de résidence à modifier une circonscription consulaire ou à établir un nouveau siège consulaire de façon unilatérale, en l'absence d'un nouvel accord en la matière. Si un accord de ce genre n'est pas conclu, l'Etat de résidence doit être réputé avoir dénoncé l'accord initial.

50. M. YOKOTA demande si, dans la pratique, il y a eu des cas où l'Etat de résidence a changé unilatéralement une circonscription ou un siège consulaires malgré l'opposition de l'Etat d'envoi.

51. A son avis, la proposition du Président n'est que l'une des deux solutions possibles. L'autre solution serait celle que la Commission a adoptée à l'article 20 (*Inviolabilité des locaux de la mission*) du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. M. Yokota se réfère au paragraphe 7 du commentaire

de cet article où l'on voit que, bien que les locaux de la mission diplomatique soient inviolables, l'Etat accréditant doit prêter son entier concours à la réalisation des projets de travaux publics que l'Etat accréditaire a en vue. Il a été décidé de ne pas inclure cette disposition dans le texte de l'article 20; la Commission pourrait de même décider d'inclure dans le commentaire un passage sur le droit de l'Etat de résidence de modifier une circonscription ou un siège consulaires stipulant que, si l'Etat de résidence a le droit d'apporter des modifications à une circonscription ou un siège consulaires, il doit cependant ne ménager aucun effort pour obtenir le consentement de l'Etat d'envoi au changement envisagé et l'Etat d'envoi doit prêter son entier concours à la réalisation dudit changement.

52. M. AMADO fait observer que l'Etat de résidence est aussi Etat d'envoi. La relation étant réciproque, le consentement de l'Etat d'envoi est indispensable, mais le dernier mot doit rester à l'Etat de résidence. M. Amado ne voit donc aucune objection au texte proposé par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 3.

53. M. BARTOS pense que la Commission doit se prononcer sur le point de savoir si l'accord initial est ou non la source de relations contractuelles. Il n'existe que deux manières de poser la question: ou l'ouverture d'un consulat se fait par l'autorisation d'un Etat souverain, ou bien elle se fait par accord entre deux Etats. M. Bartoš partage l'opinion de M. François: dès l'instant qu'un accord existe, les deux parties à cet accord doivent le respecter. D'un autre côté, certaines situations peuvent obliger l'Etat de résidence à demander l'accord de l'Etat d'envoi sur certaines modifications, sans qu'il puisse les imposer. En de tels cas, si le but de l'accord se trouve modifié, c'est la clause implicite *rebus sic stantibus* qui s'applique. Si l'Etat d'envoi ne donne pas son consentement à la modification envisagée, la question doit être réglée comme le fait le droit international en d'autres cas analogues. Mais l'Etat de résidence n'a pas de pouvoir absolu ou souverain d'imposer une modification de la circonscription consulaire ou du siège du consulat, à moins que cette modification ne soit dictée par les nécessités de la défense nationale ou de l'état de guerre; or, en pareilles circonstances, les relations consulaires seraient de toute manière suspendues. M. Pal a fait ressortir à bon droit que ce qui est nécessaire, ce n'est pas tant la consultation que le consentement de l'Etat intéressé. Le consentement comporte un lien contractuel dont il faut tirer les inévitables conséquences pratiques.

54. M. TOUNKINE estime que, quel que soit le terme de l'alternative posée par M. Bartoš que la Commission doive adopter, elle peut, dans la pratique, régler la question en s'inspirant des suggestions du Président. De l'avis de M. Tounkine, on ne peut éviter d'insérer dans le projet une sorte de réserve, même si l'on admet qu'il existe des relations contractuelles entre les Etats intéressés. Il n'est pas de règle sans exception, et l'exception doit être formulée en termes exprès. M. Tounkine est donc favorable à la suggestion du Président, parce que l'on peut citer des cas précis où l'Etat de résidence exerce des pouvoirs souverains pour certaines raisons importantes. Il est simplement logique de prévoir les circonstances dans lesquelles il est indispensable pour l'Etat de résidence de modifier les circonscriptions consulaires et les sièges des consulats.

55. M. EL-KHOURI pense qu'une définition plus claire des circonscriptions consulaires et des sièges de consulats pourrait contribuer de manière très utile à lever les difficultés de la question qu'examine la Commission.

56. Selon M. ERIM, la difficulté tient à la rédaction des nouveaux paragraphes 2 et 3. Du moment que le paragraphe 2 prévoit un accord, le paragraphe 3 peut paraître superflu. D'après le paragraphe 3, s'il n'est pas fait mention de la question posée par le Président, l'Etat de résidence reste libre en droit de modifier unilatéralement les circonscriptions consulaires et les sièges des consulats. Si, au contraire, le paragraphe 3 était supprimé, il ne pourrait pas être apporté de modification sans consentement mutuel. La rédaction du paragraphe 3 a donc introduit un élément d'incertitude. M. Erim demande que le rapporteur spécial précise ce qu'il en est.

57. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que le paragraphe 2 du texte original stipulait que des modifications ne pourraient être apportées que d'un commun accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Cette disposition tenait compte du caractère contractuel de l'accord sur l'établissement d'un consulat. Toutefois, au cours des débats, certains membres de la Commission ont souligné que ce texte ne paraissait pas entièrement satisfaisant si on le rapprochait de celui du paragraphe 1 et que la position de l'Etat de résidence n'était pas identique à celle de l'Etat d'envoi, puisque ce dernier exerce certaines fonctions sur le territoire de l'Etat de résidence, ce qui constitue une certaine limitation de la souveraineté de cet Etat. C'est pourquoi le rapporteur spécial a préparé une nouvelle rédaction de ce paragraphe qui passe sous silence les pouvoirs de l'Etat de résidence et énonce simplement que l'Etat d'envoi ne peut pas modifier le siège du consulat et sa circonscription sans le consentement de l'Etat de résidence. Certains membres de la Commission ont cependant interprété cette disposition comme conférant à l'Etat de résidence le droit de modifier à tout moment d'une manière unilatérale le siège d'un consulat et sa circonscription. Une telle interprétation ne tient aucun compte du paragraphe 1 de l'article et ne saurait être admise. Si l'on tient compte de la rédaction du paragraphe 1, on voit que le texte en question n'a certainement pas pour but de donner à l'Etat de résidence le pouvoir de modifier à tout moment et unilatéralement une circonscription consulaire ou le siège d'un consulat. D'un autre côté, on ne saurait prétendre qu'une fois l'accord conclu entre les deux Etats, l'Etat de résidence ne pourra jamais arriver à modifier une circonscription consulaire ou le siège d'un consulat. Tout d'abord, l'accord concernant le siège du consulat et la circonscription consulaire peuvent cesser d'exister pour des raisons diverses et non pas seulement en raison du consentement mutuel. Ensuite, il faut prévoir que des circonstances exceptionnelles peuvent obliger l'Etat de résidence à demander à l'Etat d'envoi de changer le siège du consulat ou de modifier la circonscription consulaire. Par conséquent, les autorités de l'Etat de résidence peuvent être amenées à prendre des mesures dans le sens indiqué pour sauvegarder les intérêts de l'Etat, sans violer les règles du droit international.

58. M. Zourek se demande si, en présence des interprétations si divergentes, la solution du problème ne pourrait consister à reprendre le texte original du paragraphe 2 en y ajoutant une clause qui réserverait

le droit de l'Etat de résidence à réaliser des modifications dans des circonstances exceptionnelles.

59. Le PRESIDENT partage l'opinion du rapporteur spécial selon laquelle l'accord mentionné dans le texte original du paragraphe 2 ne vaut que sous réserve de certains pouvoirs que peut exercer l'Etat de résidence. La phrase à ajouter au texte original du paragraphe 2 pourrait être rédigée approximativement comme suit: "Dans des cas exceptionnels, l'Etat de résidence peut, après consultation et pour des raisons urgentes, apporter unilatéralement des modifications à la circonscription consulaire ou au siège du consulat."

60. M. TOUNKINE approuve la suggestion du rapporteur spécial.

61. M. FRANÇOIS estime que le Comité de rédaction devra faire preuve d'une grande prudence dans la rédaction de la clause additionnelle envisagée. Selon lui, il est impossible que l'Etat de résidence fixe le district consulaire ou le siège du consulat. Cet Etat ne saurait imposer sa volonté à l'Etat d'envoi, mais peut tout au plus proposer une modification; si la proposition n'est pas acceptée, il n'y a pas d'accord et le district consulaire ou le siège du consulat ne peut être établi. Il pense donc que l'on ne saurait se borner à dire que l'Etat de résidence peut, dans des cas exceptionnels, modifier un district consulaire ou le siège d'un consulat.

62. Le PRESIDENT reconnaît que l'Etat de résidence ne saurait, comme l'a fait remarquer M. François, imposer sa décision à l'Etat d'envoi; mais au cas où l'accord ne peut se faire, les relations consulaires prennent fin en ce qui concerne la circonscription consulaire ou le siège du consulat dont il s'agit.

63. Cela admis, il propose que la Commission demande au Comité de rédaction de préparer le texte de la disposition en question.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

506ème SEANCE

Mardi 2 juin 1959, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 2 (*suite*)

1. Le PRESIDENT note que l'accord s'est fait sur le fond des paragraphes 1 à 3 du nouveau texte de l'article 2 (voir 505ème séance, par. 10). Le paragraphe 4 est un corollaire du paragraphe 3 et ne prête pas à controverse. Il propose donc de renvoyer au Comité de rédaction les paragraphes 1 à 4.

Il en est ainsi décidé.

2. M. SANDSTRÖM pense qu'on devrait recommander au Comité de rédaction de faire mention, au paragraphe 5, du consul aussi bien que du consulat.

3. Le PRESIDENT est du même avis. Il demande à M. Edmonds s'il désire maintenir sa proposition tendant à faire figurer à l'article 2 la clause de la nation la plus favorisée (voir 498ème séance, par. 14, *sub*-alin. ii).

4. M. EDMONDS estime que la clause serait utile. Toutefois, comme certains membres ont fait observer que la question du régime de la nation la plus favorisée se pose à propos d'autres parties du projet, il ne voit pas d'inconvénient à insérer cette clause à un autre endroit.

5. Le PRESIDENT propose de renvoyer l'ensemble de l'article 2 au Comité de rédaction, étant entendu que le rapporteur spécial rédigera un paragraphe, ou peut-être un nouvel article, sur le droit des consulats d'acquérir des locaux et qu'il rédigera également une définition des circonscriptions et sièges consulaires.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 3

6. Le PRESIDENT invite le rapporteur spécial à présenter l'article 3 de son projet.

7. Il attire l'attention de la Commission sur un amendement soumis par M. Sandström, et tendant à:

"i) Remplacer la première phrase du paragraphe 2 par la phrase ci-après:

"Les chefs de postes consulaires prennent rang dans chaque classe suivant la date de l'octroi de l'exequatur."

"ii) Faire du paragraphe ainsi modifié un article nouveau qui viendra à la suite de l'article 8."

8. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 3, déclare que le but principal de cet article est de codifier la pratique actuellement suivie pour le classement des fonctionnaires consulaires, chefs de poste. Il s'agit de préparer, en ce qui concerne les consuls, une œuvre de codification analogue à celle que les Congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle ont faite pour les diplomates, il y a plus de 140 ans. M. Zourek renvoie les membres de la Commission au commentaire qu'il a donné de l'article 3. Les quatre classes mentionnées sont énumérées dans la législation d'un grand nombre de pays, ainsi que dans de multiples conventions internationales anciennes ou récentes. En particulier, maintes conventions consulaires récentes mentionnent ces quatre classes de chefs de postes consulaires (voir par. 6 du commentaire). Bien que les quatre classes ne se retrouvent pas au complet dans la législation de certains pays, il est probable que la codification proposée recueillera l'approbation générale. La codification n'aurait pas pour résultat d'imposer aux Etats l'obligation d'adopter quatre classes dans leur pratique consulaire. Ainsi, les Etats dont la législation ne prévoit pas la classe des agents consulaires ne seraient point obligés de l'introduire.

9. M. Zourek souligne que les quatre classes se rapportent seulement aux "chefs de postes consulaires" et que ces mots devraient remplacer les mots "représentants consulaires" au début du paragraphe 1. Il renvoie au chapitre VI de la première partie de son rapport, qui traite des questions de terminologie. Comme il y est expliqué, l'expression "agents consulaires" a été employée autrefois dans un sens générique pour désigner tous les fonctionnaires consulaires; à l'ar-

ticle 3, cette expression est prise dans un sens technique (voir par. 7 du commentaire). M. Zourek ne peut accepter que les agents consulaires fassent l'objet d'un article distinct. Il est vrai que les agents consulaires sont quelquefois nommés par les consuls généraux ou par les consuls et qu'ils sont munis de pleins pouvoirs appelés non pas "lettre de provision", mais "patente", "licence", "brevet", selon le cas. Il est cependant tout aussi vrai que dans un grand nombre d'Etats, les agents consulaires sont nommés par les autorités centrales tout comme les chefs de poste appartenant aux autres classes consulaires. On doit reconnaître que selon certaines législations, la compétence des agents consulaires est plus limitée que celle des consuls généraux ou des consuls, par exemple. Mais c'est là une question qui relève de la compétence interne des Etats et qui ne saurait affecter la condition juridique du fonctionnaire consulaire. Il serait difficile d'admettre que la différence dans le mode de nomination des agents consulaires puisse affecter leur condition juridique, dès lors que l'on reconnait que cette question relève de la compétence exclusive de chaque Etat. Il serait non moins difficile d'admettre qu'une limitation des fonctions des agents consulaires, opérée par la législation interne de l'Etat d'envoi, puisse être invoquée comme un argument contre l'inclusion de cette classe de fonctionnaires consulaires dans la classification proposée, alors que cette classification doit être valable également pour les consuls honoraires dont la compétence est presque toujours plus limitée que celle des consuls de carrière. Du reste, les mêmes objections pourraient être soulevées contre la classe des vice-consuls qui eux aussi sont, selon certaines législations, nommés par les consuls généraux ou les consuls et possèdent une compétence plus limitée que ces derniers; pourtant, il n'est venu à l'esprit de personne de contester la légitimité de cette classe dans la codification envisagée. Il convient donc de maintenir les agents consulaires dans l'article relatif aux chefs de postes consulaires et de les placer, tout au moins provisoirement, sur le même pied que les autres chefs de poste. Il faudra cependant attirer l'attention des gouvernements sur cette classe de chefs de poste et leur demander des renseignements détaillés, afin que la Commission puisse se fonder sur une base solide lorsqu'elle sera appelée à prendre une décision finale sur cette question.

10. M. Zourek tient à souligner en outre que l'article 3 vise uniquement les chefs de poste en titre et ne se propose nullement de limiter le pouvoir des Etats de déterminer les titres des fonctionnaires et employés consulaires qui sont adjoints au chef de poste et travaillent sous sa direction et sous sa responsabilité.

11. M. Zourek peut accepter les amendements de M. Sandström au paragraphe 2, qui traite des questions de préséance. La proposition de M. Sandström tendant à faire du paragraphe un article distinct semble raisonnable. Quoi qu'il en soit, M. Zourek pense que le débat de la Commission devrait se concentrer sur la question de savoir s'il est souhaitable de codifier les quatre classes et si elles devraient toutes être maintenues. On pourrait laisser au Comité de rédaction les questions de détail.

12. Le PRESIDENT pense qu'il faudrait aussi examiner certaines questions générales à propos de l'article 3. En ce qui concerne l'emploi de l'expression "représentants consulaires", le rapporteur spécial a expliqué au chapitre VI de son rapport, qui traite des questions de terminologie, les raisons pour lesquelles il lui a paru peu souhaitable d'employer les mots "consul" et "agent consulaire"; mais il n'a donné aucune raison de ne pas employer l'expression "fonctionnaire consulaire". La discussion qui a déjà eu lieu a montré que la question de savoir si l'on peut admettre le terme "représentant consulaire" dépend de la conception qu'on se fait de la nature des relations consulaires.

13. Au chapitre IV de son rapport, le rapporteur spécial a expliqué les raisons qui l'ont poussé à ne pas mentionner les consuls honoraires au chapitre premier. La Commission devra décider si une institution aussi importante et aussi répandue peut être totalement passée sous silence dans le projet.

14. Enfin le Président fait observer que l'exequatur est mentionné pour la première fois au paragraphe 2. Il serait peut-être bon de donner à l'article 2 une brève définition de l'exequatur. Mais sans doute n'est-ce là qu'une question de rédaction.

15. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que certains membres de la Commission ont jugé l'expression "représentants consulaires" assez prétentieuse et ont fait observer que le mot "représentant" n'a pas été employé dans le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. M. Zourek croit que "représentant" serait le terme le plus exact dans les deux projets, mais il est disposé à tenir compte des objections en se servant du mot "consul" pris dans un sens générique et en expliquant dans le commentaire que ce mot s'applique aux quatre classes énumérées au paragraphe 1. Il ajoute que cette acception du mot répond à l'usage courant de la langue et que cet usage se trouve consacré par un nombre considérable de conventions internationales aussi bien que par la doctrine.

16. Il rappelle que, dans la structure de son projet, c'est le chapitre III de la deuxième partie qui est consacré aux consuls honoraires et que les privilèges et le statut des consuls honoraires font l'objet des projets d'articles 35, 36 et 37. M. Zourek a dû tenir compte du fait que les Etats qui accordent certains privilèges et immunités aux consuls de carrière ne sont pas disposés à étendre le bénéfice de tous ces privilèges et immunités aux consuls honoraires. Les consuls honoraires — qui ont une hiérarchie analogue à celle des consuls de carrière — appartiennent néanmoins à des *catégories* différentes et ne forment pas une classe de consuls. L'institution des consuls honoraires présente une grande importance pour certains Etats et elle doit avoir sa place dans le projet; il vaudrait cependant mieux ne pas examiner la question à propos de l'article 3 puisque toutes les dispositions concernant les consuls honoraires sont concentrées au chapitre III du projet et seront discutées lorsque la Commission abordera l'examen de ce chapitre.

17. M. VERDROSS propose de ne pas mentionner la classe des agents consulaires; il a fait cette proposition (A/CN.4/L.79) parce que cette classe n'existe pas dans la législation autrichienne. Cependant, puisque le rapporteur spécial a déclaré que la codification n'affecterait pas la législation nationale, il est prêt à retirer son amendement si la majorité de la Commission désire garder la mention qui est faite des agents consulaires.

18. Il estime avec le rapporteur spécial qu'en fait les consuls honoraires peuvent appartenir à l'une quel-

conque des classes citées et qu'il ne convient pas d'en faire mention à l'article 3.

19. M. GARCIA AMADOR doute qu'il soit opportun d'introduire une classification aussi rigide à l'article 3. Le rapporteur spécial a établi une analogie entre cette classification et l'énumération faite à l'article 13 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques; or, il y a une grande différence entre les deux projets, et un très petit nombre seulement de traités multilatéraux relatifs à la question consulaire essayent de donner une classification complète. La raison en est que les pays doivent modifier leur législation nationale pour se conformer aux dispositions de ces traités; on se heurte toujours à cette difficulté quand on établit des catégories. Ces doutes ont été encore aggravés quand le rapporteur spécial a affirmé que les Etats qui accepteront la classification ne seront pas obligés d'adhérer au système. En ce cas, la classification semble inutile. M. García Amador ne fera pas de proposition concrète sur la question, mais il tient à attirer l'attention de la Commission sur l'article 2 de la Convention de la Havane du 20 février 1928, relative aux agents consulaires [1], aux termes duquel la forme et les qualifications pour les nommer et la classe et la catégorie des consuls seront réglées par le droit interne de l'Etat respectif. Il en résulte implicitement que la codification n'est valable que si elle n'est pas en contradiction avec la législation nationale. La Commission devrait se demander s'il est vraiment utile d'établir des règles uniformes. Il vaudrait peut-être mieux rédiger un texte souple qui permettrait à tous les Etats de tirer le meilleur parti possible du code.

20. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souscrit aux observations de M. García Amador. Il pense qu'on devrait s'efforcer de réaliser une concordance avec la classification des agents diplomatiques. L'article premier du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques définit l'expression "agent diplomatique" comme le chef de la mission ou comme un membre du personnel diplomatique de la mission; la juxtaposition des deux projets ferait apparaître une différence frappante en ce que l'expression "agents diplomatiques" est utilisée dans un sens générique tandis que l'expression "agents consulaires" serait employée pour désigner une classe déterminée de fonctionnaires. A cet égard, M. Liang attire l'attention de la Commission sur le paragraphe 7 du commentaire relatif à l'article 3.

21. Dans un grand nombre de conventions, notamment dans les conventions bilatérales, il est prévu des agents consulaires, mais une tendance se dessine dans certains de ces instruments ainsi que dans les écrits des juristes de ne pas observer la distinction entre le sens générique et le sens technique du terme. En pratique, on peut dire que les trois premières classes représentent un phénomène fréquent d'accréditation consulaire tandis que le système de la désignation des agents consulaires tend à passer de mode. L'expression est quelquefois utilisée aussi pour désigner des consuls honoraires ou des agents commerciaux, comme dans l'article 4 de la Convention de la Havane de 1928 où il est question d'un agent commercial nommé par le consul. En outre, la Convention d'amitié et de service consulaire entre le Danemark et le Paraguay, signée à Paris le 18 juillet 1903,[2] stipule dans son article 7 que des agents consulaires provisoires peuvent être nommés par les consuls généraux ou par les consuls. M. Liang doute par conséquent que la pratique actuelle permette de ranger les agents consulaires au sens technique du mot dans une des quatre classes. La meilleure façon de procéder consisterait peut-être à demander aux gouvernements d'indiquer si les agents consulaires font partie de leur système; la Commission pourrait alors juger s'il convient de maintenir cette classe ou s'il faut faire mention des agents consulaires dans un paragraphe distinct.

22. M. YOKOTA est heureux de voir que le rapporteur spécial a décidé de modifier son texte initial de façon que le paragraphe 1 se rapporte seulement aux chefs de postes consulaires. Il approuve également l'amendement de M. Sandström (voir plus haut par. 7) à la première phrase du paragraphe 2.

23. M. Yokota pense toutefois qu'il serait sage de supprimer la dernière phrase de ce paragraphe qui semble soulever inutilement des questions de détail. Le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques ne contient aucune disposition sur la préséance des membres du personnel des missions diplomatiques, mais seulement des dispositions sur la préséance à observer entre chefs de missions diplomatiques. On devrait procéder de la même façon dans le projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires. En outre, la disposition soulève certaines questions complexes telles que la préséance des fonctionnaires consulaires appartenant à des classes différentes. Il serait donc plus sage d'éliminer toutes ces difficultés en supprimant la phrase.

24. M. MATINE-DAFTARY estime que si l'on remplace les mots "représentants consulaires" par "chefs de postes consulaires", le paragraphe 1 ne correspondra pas à toutes les situations qui se présentent dans la pratique. Avec la nouvelle rédaction, la classification sera comparable à celle qui figure à l'article 13 (*Classes des chefs de mission*) du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Toutefois, dans la pratique consulaire, la question de la répartition territoriale se pose également. Il préférerait l'expression "fonctionnaires consulaires".

25. M. Matine-Daftary partage l'opinion des membres de la Commission qui jugent superflue la quatrième classe de l'énumération. Les agences consulaires se font de plus en plus rares; l'expression rappelle le système des capitulations. De plus, un agent consulaire ne peut être chef d'un poste consulaire. En fait, les consuls ou vice-consuls envoyaient autrefois ces agents dans les régions éloignées du pays de résidence pour qu'ils les représentent, mais dans les conditions actuelles il est peu probable que ces cas se rencontrent souvent.

26. En ce qui concerne le paragraphe 2, il lui semble inexact de faire dépendre la préséance des quatre classes de la date de l'octroi de l'exequatur; il serait préférable de modeler la disposition sur l'article 12 (*Commencement des fonctions du chef de la mission*) du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Enfin, il ne comprend pas entièrement la raison d'être de la dernière phrase du paragraphe 2 et il serait heureux d'avoir une explication à cet égard.

[1] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLIV, 1934-1935, No 3582, p. 306.

[2] Voir *Recueil international des traités du XXème siècle*, par Descamps et Renault, 1903, p. 331.

27. Le PRESIDENT croit qu'il y a malentendu au sujet de la dernière phrase du paragraphe 2. Elle ne se rapporte pas à la préséance entre les membres du même poste consulaire. Si, par exemple, les consulats de deux Etats d'envoi ont à leur tête le premier, un consul général auquel des consuls sont subordonnés et le second, un consul, le consul qui est chef de poste aura la préséance sur le consul de l'autre pays, parce que ce dernier est sous les ordres d'un consul général.

28. M. YOKOTA fait observer que l'exemple du Président ne s'applique qu'à un aspect de la difficulté. La phrase ne règle pas la question de la préséance entre fonctionnaires consulaires de différentes classes, par exemple entre un vice-consul qui est le chef du poste consulaire d'un Etat et un consul qui n'est pas le chef du consulat d'un autre Etat dans le même pays de résidence. De nombreuses difficultés analogues se présenteront si l'on maintient une disposition aussi détaillée.

29. Pour M. EDMONDS, l'article est à la fois superflu et inopportun. Le paragraphe 1 dispose catégoriquement que les représentants consulaires sont répartis en quatre classes. Mais qui fera la répartition et à quelle fin? Comme le rapporteur spécial l'a dit, le projet de la Commission ne modifiera pas la législation nationale et, de plus, la classification est incompatible avec la législation de certains pays. La forme impérative dans laquelle l'article est rédigé ne convient donc pas. Tout au plus, l'article devrait-il stipuler que le titre d'un représentant consulaire est fixé par l'Etat d'envoi et que les deux Etats intéressés conviennent de la classe à laquelle appartient chaque représentant. En dire davantage serait empiéter sur le domaine de la législation interne.

30. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répond qu'aucun des arguments ne l'a convaincu de l'inutilité ou de l'inopportunité de l'article. M. Edmonds paraît s'être mépris sur ses déclarations. L'énumération n'impose en aucune manière l'acceptation des quatre classes. Le seul engagement que prendraient les Etats en acceptant le texte proposé dans l'article 3, ce serait de nommer leurs chefs de postes consulaires à l'étranger dans une ou plusieurs des quatre classes mentionnées à l'article 3. Du reste, de nombreux traités et conventions consulaires récents les mentionnent toutes les quatre. C'est ainsi que les Etats-Unis d'Amérique ont conclu, le 6 juin 1951, avec le Royaume-Uni, une convention consulaire[3] dont l'article 3 stipule que l'Etat d'envoi est libre de décider si le consulat aura le rang de consulat général, de consulat, de vice-consulat ou d'agence consulaire. Il n'y a aucun risque ou inconvénient à énoncer la pratique actuelle en la matière. Aucun Etat d'envoi n'a jamais employé une classification différente. Il est loisible à tout Etat de choisir celle des quatre classes qui correspond le mieux à ses fins.

31. Le PRESIDENT a correctement interprété la dernière phrase du paragraphe 2. Cette phrase présente une certaine utilité, puisque le paragraphe ne constitue pas un article séparé. Or, dans le corps consulaire au sens large, il peut y avoir, en dehors des chefs de poste, des consuls ayant reçu l'exequatur mais qui ne sont pas chefs de postes consulaires.

[3] Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative aux consuls, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 165, 1953, p. 127.

32. Le PRESIDENT pense qu'il serait possible de répondre à l'objection de M. Edmonds en remplaçant, au paragraphe 1, les mots "sont répartis en" par "peuvent comprendre". Il ne s'agit pas d'obliger les pays à désigner des fonctionnaires des quatre classes, mais d'uniformiser la terminologie. En l'absence d'une telle disposition, tout Etat pourrait donner à ses fonctionnaires consulaires des titres tout à fait inusités.

33. M. TOUNKINE croit qu'il n'y aurait plus de malentendu au sujet de la dernière phrase du paragraphe 2 si l'on tenait compte de ce que la préséance en question est la préséance au sein du corps consulaire, en un lieu ou une circonscription donnés. La phrase ne se rapporte pas à la préséance entre chefs de postes consulaires dans l'ensemble d'un pays.

34. Certains membres de la Commission ont reproché à la classification du paragraphe 1 d'être trop rigide. Le rapporteur spécial a fait observer qu'il n'existait pas d'autres classes de chefs de postes consulaires dans la pratique internationale. La classification est donc parfaitement appropriée. La disposition n'est pas non plus trop stricte du point de vue de la législation interne. Le rapporteur spécial et le Président ont dit, à juste titre, qu'aucun Etat n'est obligé de désigner des fonctionnaires des quatre classes. Tout Etat est absolument libre de décider par lui-même.

35. M. Tounkine ne pense pas comme M. Matine-Daftary qu'il soit inconcevable qu'un agent consulaire soit chef de poste. L'Union soviétique n'a pas d'agent consulaire à l'heure actuelle, mais elle en avait il y a quelques années et, naguère encore, avait une agence consulaire en Iran. Il rappelle le débat que la Commission a consacré à la deuxième classe des chefs de mission diplomatique que prévoit l'article 13 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques; on a fait valoir, alors, que les envoyés sont rarement accrédités de nos jours, mais la Commission a décidé de ne pas supprimer cette classe, parce qu'elle existe dans la pratique actuelle. Bien que la Commission sache que cette classe disparaît progressivement, le fait même qu'ils existent impose de mentionner ces fonctionnaires.

36. Le secrétaire a signalé que l'emploi de l'expression "agent consulaire" en son sens générique et en son sens particulier pouvait entraîner une certaine confusion. D'après M. Tounkine, il s'agit d'un problème de terminologie que l'on pourrait facilement résoudre en employant le mot "consul" dans son sens générique pour désigner toutes les classes de chefs de postes consulaires.

37. Enfin, il fait observer que la question de la préséance n'a causé aucune difficulté lors de l'examen du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Le rapporteur spécial et le Président ont interprété la phrase de façon parfaitement claire, mais la disposition pourrait figurer dans un article séparé.

38. M. BARTOS, contrairement à M. Matine-Daftary, ne pense pas que les agents consulaires soient un vestige du système des capitulations, puisqu'un grand nombre d'Etats qui n'ont jamais appliqué ce système nomment des agents de cette classe. A propos des observations du secrétaire, il indique que certains pays sont récemment revenus au système des agents consulaires ou en font un emploi plus étendu. Par exemple, le Royaume-Uni, après avoir étudié ses services consulaires, a supprimé, surtout pour des raisons d'économie, un grand nombre de consulats, qu'il a rem-

placés, dans certains cas, par des agences consulaires. Ces agences ne sont pas aussi coûteuses que les consulats et conviennent pour les régions où l'Etat d'envoi n'a pas d'intérêts trop importants. Même en Suisse, il existe des agences consulaires dans quelques petites villes où certains Etats ont des intérêts particuliers.

39. Les Etats qui ont des agents consulaires désirent qu'ils fassent partie du corps consulaire et la question de leur situation par rapport aux autres chefs de postes consulaires cause souvent des difficultés dans la pratique. D'ordinaire, ces agents protestent s'ils ne sont pas invités aux réunions du corps consulaire et, en fait, ils viennent d'ordinaire après les consuls généraux, les consuls et les vice-consuls dans l'ordre de préséance.

40. A son avis, le rapporteur spécial a eu raison de comprendre les agents consulaires parmi les chefs de postes consulaires. Bien entendu, il appartient à l'Etat d'envoi de décider si le chef d'un poste donné doit avoir le rang de consul général, de consul, de vice-consul ou d'agent consulaire, mais, en ce qui concerne l'Etat de résidence, le chef d'une agence consulaire est un chef de poste.

41. M. Bartoš pense donc, comme M. Tounkine, que la question des agents consulaires doit être réglée dans le code, car en fait, les agents consulaires existent, même si tous les pays n'utilisent pas cette institution. De plus, dans l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques qu'elle a adopté, la Commission a fait figurer les chargés d'affaires en pied en tant que chefs de mission diplomatique, bien que cette catégorie d'agents n'existe pas dans le service diplomatique de certains Etats.

42. Il y a certaines différences fondamentales entre les agents consulaires et les autres classes de fonctionnaires consulaires. C'est surtout le mode d'accréditation qui diffère. De plus, un consul a parfois le droit de nommer des agents consulaires. Toutefois, ces différences entre agents consulaires et autres fonctionnaires consulaires sont étrangères à l'article 3, sauf en ce qui concerne la mention de l'exequatur au paragraphe 2, et elles devront être réglées dans un article ultérieur.

43. M. Bartoš reconnaît qu'il ne convient pas d'employer les mots "représentants consulaires" et il juge l'article 3 acceptable sous réserve des amendements à apporter au paragraphe 2 pour le mettre en harmonie avec la pratique actuelle.

44. M. FRANÇOIS se déclare d'accord en principe avec M. Tounkine et avec M. Bartoš sur les observations qu'ils ont formulées. Le Congrès de Vienne a fixé par un règlement les classes des agents diplomatiques; M. François pense que la Commission ferait œuvre utile en mettant quelque uniformité dans la nomenclature des fonctionnaires consulaires. Il ne partage pas l'opinion de M. García Amador et de M. Edmonds selon laquelle la législation interne des Etats suffirait à régler la question de manière satisfaisante. Les relations consulaires et la question de la préséance sont matières qui relèvent du droit international, et il ne voit pas pourquoi la Commission ne pourrait pas fixer certaines catégories, tout en laissant aux Etats dont la nomenclature est différente le soin de décider à quelle catégorie leurs fonctionnaires consulaires doivent être assimilés.

45. M. François appuie la proposition du rapporteur spécial de remplacer au paragraphe 1 les mots "représentants consulaires" par "chefs de postes consulaires". Si cette modification était adoptée, la dernière phrase du paragraphe 2 deviendrait superflue. M. François fait remarquer, à ce propos, que l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ne contient pas de phrase équivalente.

46. Quant à savoir si un consul exerçant les fonctions de consul général doit avoir la préséance sur un consul qui est à titre permanent chef d'un consulat, il croit opportun, puisque la pratique varie, de demander aux Gouvernements qu'ils fassent connaître leur opinion et de ne rédiger une disposition sur ce point que lors de l'élaboration du projet définitif.

47. Enfin, M. François approuve les observations du rapporteur spécial au sujet des consuls honoraires. Les Pays-Bas recourent largement aux services des consuls honoraires, qu'il n'y a pas de raison de classer dans une cinquième catégorie, puisque les consuls honoraires peuvent être rangés dans l'une ou l'autre des quatre classes déjà énumérées à l'article 3.

48. M. SCELLE est convaincu que l'on ne doit pas employer le mot "consuls" à la fois dans son sens générique et dans une acception particulière. Il reconnaît que la meilleure solution serait d'employer l'expression "fonctionnaires consulaires" comme terme générique. Si une classification plus poussée se révèle nécessaire, on pourrait ajouter les mots "ayant la gestion générale d'un consulat", ou "chefs de poste".

49. On tend à confondre les classes de fonctionnaires consulaires au sujet desquelles la décision appartient à l'Etat d'envoi, et le rang attribué dans l'ordre des préséances aux fonctionnaires consulaires dans l'Etat de résidence. C'est de ce dernier point de vue que les classes de fonctionnaires consulaires présentent un intérêt international.

50. Des difficultés apparaissent au sujet de deux catégories de fonctionnaires consulaires: les consuls honoraires et les agents consulaires. Selon M. Scelle, un agent consulaire est, en principe, quelqu'un qui "fait fonction de" consul, mais sans être le chef d'un poste consulaire. Les consuls honoraires peuvent être nommés aux fonctions de consuls généraux, de consuls ou de vice-consuls, et ils jouissent dans le corps consulaire du même rang de préséance, selon leur classe, que des fonctionnaires de carrière, même s'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence.

51. Selon M. Scelle, si l'on comprend les agents consulaires dans la classification, il faut aussi y faire figurer les consuls honoraires. Le rapporteur spécial pense qu'il conviendrait de traiter des consuls honoraires dans un autre article: cela n'empêche pas de les mentionner à l'article 3, où l'absence de toute indication à leur sujet serait surprenante.

52. M. ALFARO estime, comme M. Scelle, qu'il ne convient pas d'employer le mot "consuls" dans deux sens différents, et il reconnaît que, dans l'acception générale, le meilleur terme serait "fonctionnaires consulaires".

53. L'usage des Etats est de répartir leurs fonctionnaires consulaires en différentes catégories. Si la classification du personnel d'un service consulaire relève du droit interne, l'existence de catégories est, comme l'a souligné M. Scelle, une question d'intérêt international. M. Alfaro est également d'avis que les Etats sont toujours libres d'organiser leur service consulaire comme

ils le jugent bon, dans le cadre de certaines catégories générales instituées par le droit international.

54. Les difficultés que soulève l'article 3 sont peut-être dues, pour partie, au caractère impératif du premier membre de phrase du paragraphe 1. Un simple amendement permettrait d'écarter ces difficultés; il suffirait que ce membre de phrase soit libellé comme suit:

"Les classes dans lesquelles les fonctionnaires consulaires peuvent être accrédités sont les suivantes:".

55. M. Alfaro reconnaît que, puisque l'article portera seulement sur les chefs de postes consulaires, la dernière phrase du paragraphe 2 peut être supprimée.

56. Il faudra examiner la situation des fonctionnaires consulaires honoraires par rapport aux fonctionnaires de carrière, soit à propos de l'article 3, soit à propos d'un article ultérieur.

57. Quant à savoir s'il faut englober dans la classification les agents consulaires, M. Alfaro souligne que plusieurs pays continuent à en accréditer. C'est ainsi, par exemple, que les Etats-Unis d'Amérique ont maintenu des agences consulaires dans deux petites villes du Panama où vivent des ressortissants des Etats-Unis qui, bien qu'en nombre peu élevé, ont besoin de services consulaires.

58. M. AMADO rappelle les objections qu'il a déjà formulées (496ème séance, par. 41) contre l'emploi du terme "représentants consulaires".

59. Bien que le Brésil n'ait pas d'agents consulaires, M. Amado ne s'opposerait pas à ce qu'il soit fait mention de cette catégorie au paragraphe 1, si le terme "agents consulaires" n'était pas fréquemment employé dans des sens différents. Ce terme est parfois utilisé dans le sens générique pour désigner tous les fonctionnaires consulaires, et le paragraphe 7 du commentaire du rapporteur spécial à l'article 3 signale certaines acceptions particulières qui lui sont données dans la législation de divers Etats. De plus, l'article 4 de la Convention de La Havane de 1928 emploie l'expression "agent commercial" pour désigner un agent consulaire au sens technique du terme. M. Amado concède que l'expression "agents consulaires" pourrait être mentionnée afin de permettre aux gouvernements de définir leur pratique en la matière, mais il estime que l'on devrait s'efforcer d'éviter la confusion terminologique.

60. M. PADILLA NERVO croit, lui aussi, que la Commission ferait œuvre utile en réglementant les situations relatives des fonctionnaires consulaires. Il lui semble que le seul moyen d'échapper au problème de terminologie serait de faire figurer dans le projet un article introductif consacré aux définitions, comme il a été fait dans le projet d'articles relatifs aux relations diplomatiques.

61. Certains fonctionnaires consulaires, les fonctionnaires de carrière, sont entièrement soumis au pouvoir disciplinaire de l'Etat d'envoi; d'autres, les fonctionnaires consulaires honoraires, ne sont soumis à ce pouvoir que dans une mesure limitée; les fonctionnaires de carrière bénéficient souvent de privilèges plus étendus. Souvent aussi, un consul qui exerce des activités lucratives en dehors de ses fonctions, n'est pas traité par l'Etat de résidence de la même manière que les fonctionnaires consulaires qui doivent tout leur temps à leurs fonctions. D'un autre côté, la situation juridique des fonctionnaires honoraires et des fonctionnaires de carrière vis-à-vis de l'Etat de résidence est à certains égards identique. La question des consuls honoraires est complexe; M. Padilla Nervo pense, comme le rapporteur spécial, qu'elle pourrait faire l'objet d'un article distinct.

62. En ce qui concerne le paragraphe 7 du commentaire du rapporteur spécial relatif à l'article 3, M. Padilla Nervo doute qu'il soit judicieux de vouloir donner à l'expression "agent consulaire" un sens qui s'écarte de l'acception communément reçue; il fait en outre observer que si l'on met les agents consulaires au rang le plus bas de la hiérarchie des fonctionnaires consulaires, on se heurtera, dans les articles suivants, à un certain nombre de difficultés. L'article 6, par exemple, ne s'appliquera pas à ces agents consulaires qui sont souvent désignés non par l'Etat d'envoi mais par le consul, et pour lesquels il n'est pas besoin d'exequatur. De l'avis de M. Padilla Nervo, la meilleure solution consisterait à ne pas faire figurer les agents consulaires dans le texte de l'article 3, quitte à définir leur situation et leurs fonctions dans le commentaire ou dans un article distinct.

63. Il approuve l'emploi de l'expression "fonctionnaires consulaires" dans le sens générique, étant entendu que les explications nécessaires figureront dans le commentaire. Il pense, comme M. Scelle, que mention devrait être faite à l'article 3 des fonctionnaires consulaires honoraires; il partage également l'opinion des membres de la Commission qui ont proposé de supprimer la dernière phrase du paragraphe 2.

64. M. Padilla Nervo propose donc: *a*) que l'on ajoute un article donnant les définitions nécessaires; *b*) que l'on entende l'expression "fonctionnaire consulaire" dans son sens générique, *c*) qu'au paragraphe 1 on supprime la quatrième classe, mention étant faite des agents consulaires dans le commentaire ou dans un article distinct, et *d*) que l'on mentionne, à l'article 3, les fonctionnaires consulaires honoraires.

65. M. VERDROSS souligne que l'article 3 ne fait pas de distinction entre les fonctionnaires honoraires et les fonctionnaires de carrière et que l'ordre de préséance entre les quatre classes mentionnées n'est pas modifié du fait qu'un fonctionnaire a été nommé à titre honoraire. Si M. Scelle insiste pour que l'on tienne compte de ses arguments, il serait possible de préciser dans le commentaire que l'article 3 s'applique également aux fonctionnaires honoraires.

66. M. SANDSTRÖM pense, comme M. Scelle, que l'on doit éviter d'employer le même terme dans deux sens différents et que l'expression qui conviendrait le mieux, dans le sens générique, serait "fonctionnaires consulaires". Il partage, d'autre part, l'opinion selon laquelle il conviendrait de mentionner à l'article 3 les fonctionnaires consulaires honoraires; ceux-ci ne devraient toutefois pas figurer dans l'énumération comme constituant une cinquième classe. On pourrait faire suivre l'énumération d'une phrase indiquant que les fonctionnaires consulaires peuvent être soit des fonctionnaires de carrière, soit des fonctionnaires honoraires. M. Sandström croyait que la question des préséances avait été réglée de manière satisfaisante dans la pratique, mais M. François l'a convaincu qu'il serait sans doute utile de conserver le paragraphe 2, afin que les gouvernements puissent faire connaître leurs observations sur la question.

La séance est levée à 13 heures.

507ème SEANCE

Mercredi 3 juin 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 3 (*suite*)

1. M. PAL rappelle que le rapporteur spécial a, tout au début de la discussion de son projet, retiré l'expression "représentants consulaires" (voir 497ème séance, par. 29) et il lui semble qu'on aurait pu épargner à la Commission la discussion de terminologie qui a eu lieu. Pour sa part, si le rapporteur spécial n'avait pas retiré l'expression, il aurait pu la défendre, vu l'évolution constante qui se manifeste dans la sphère des activités de l'Etat et vu l'importance grandissante de l'Etat dans les relations consulaires.

2. M. Pal appuie l'amendement tendant à donner comme titre à l'article: "Classes de chefs de postes consulaires" (voir 506ème séance, par. 9), et il n'a pas d'objection contre l'amendement de M. Sandström qui a été accepté par le rapporteur spécial (*ibid.*, par. 11).

3. Le paragraphe 1 énonce quatre classes de chefs de postes consulaires. M. Pal a suivi attentivement la discussion, mais personne n'a mis en question le fait que les classes énumérées correspondaient effectivement aux catégories auxquelles, dans la pratique, étaient affectés les chefs de postes consulaires, pas plus qu'on a soutenu qu'il existait d'autres classes. Des objections ont été élevées contre l'inclusion des agents consulaires, mais on a fait observer que certains pays établissent des agences consulaires, et la Commission ne peut passer ce fait sous silence dans sa codification. En outre, on a prétendu que l'expression "agents consulaires" n'est pas satisfaisante parce que, prise dans un sens technique, elle ne correspond pas à l'expression "agents diplomatiques" qui a été employée au sens générique dans le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. Cette observation est exacte, mais si, dans ce dernier projet, l'on a donné un sens générique à l'expression en question, c'est qu'il s'appliquait à ce dont il était traité dans ce texte, alors que, dans le projet relatif aux relations et immunités consulaires, l'expression "agents consulaires" est employée pour désigner une catégorie particulière de fonctionnaires consulaires ainsi dénommés dans la pratique, et la Commission ne peut qu'enregistrer cette pratique.

4. M. Pal invite le Comité de rédaction à ne pas perdre de vue le paragraphe 2 de l'article 13, ainsi que les articles 14 et 15 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, de manière à insérer, si possible, dans l'article 3, des dispositions correspondantes.

5. Pour ce qui est de savoir s'il faut mentionner les consuls honoraires, M. Pal approuve la solution du rapporteur spécial qui consiste à en traiter dans un article distinct, étant donné que les consuls honoraires ne sont pas une nouvelle classe de chefs de postes consulaires, mais peuvent être rangés dans l'une quelconque des quatre classes énumérées à l'article 3.

6. M. YOKOTA fait observer que l'on a déjà longuement débattu sur le terme générique à employer pour désigner les fonctionnaires consulaires. La question se posera souvent à propos des autres articles. Presque tous les membres de la Commission sont disposés à accepter l'expression "fonctionnaires consulaires" et, à son avis, la Commission gagnerait du temps en prenant dès que possible une décision formelle à cet effet.

7. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) annonce qu'il a mis au point un article consacré aux définitions, qui sera probablement distribué à la séance suivante, et il pense qu'il vaudrait mieux examiner la proposition de M. Yokota à propos de cet article. En attendant, il se contentera de souligner que l'article 3 traite exclusivement des chefs de postes consulaires et qu'il sera nécessaire de traiter dans d'autres articles des membres du personnel consulaire. L'expression "fonctionnaires consulaires" doit être réservée pour désigner toutes les personnes, y compris le chef de poste, qui, nommées parmi les fonctionnaires du service consulaire d'un Etat, exercent des fonctions consulaires dans un consulat sur le territoire de l'Etat de résidence. Ce sont, en dehors du chef de poste, les consuls ou vice-consuls qui pourraient leur être adjoints, les attachés et les secrétaires consulaires, les élèves consuls, etc. Si l'on ne veut pas employer l'expression "représentant consulaire", le seul choix qui reste est d'utiliser le terme "consul" au sens générique. Il est d'ailleurs utilisé dans ce sens dans un grand nombre de conventions.

8. M. SCELLE rappelle son exposé de la séance précédente (506ème séance, par. 48 à 51) et fait observer que, du point de vue international, il y a seulement trois classes de chefs de postes consulaires: les consuls généraux, les consuls et les vice-consuls. Il est rare qu'un agent consulaire soit nommé par un consul comme chef de poste consulaire. Il lui faudrait l'exequatur pour exercer cette fonction. M. Scelle soumet à l'examen du Comité de rédaction le texte suivant, qui constitue un nouveau libellé du paragraphe 1 de l'article 3:

"Les fonctionnaires consulaires, chefs de poste, sont répartis en trois classes:

"1. Consuls généraux;

"2. Consuls;

"3. Vice-Consuls.

En cas d'absence ou d'empêchement des consuls ci-dessus désignés, ils peuvent être suppléés ou remplacés par des agents consulaires ou par des consuls honoraires."

9. M. BARTOS rappelle que le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques emploie les expressions "chefs de missions diplomatiques" et "fonctionnaires diplomatiques". A son avis, dans le présent projet, les termes correspondants devraient être "chefs de postes consulaires" et "fonctionnaires consulaires".

10. On a dit que la question des consuls honoraires pourrait être traitée dans un article distinct. M. Bartoš approuve cette observation, mais fait remarquer que l'article 37 (*Situation juridique des consuls honoraires et des fonctionnaires assimilés*) ne fait pas mention de l'article 3. Il serait donc nécessaire, soit de faire un renvoi, soit de mentionner les consuls honoraires dans le texte de l'article 3.

11. A cet égard, M. Bartoš ne peut approuver la solution de M. Scelle qui consiste à assimiler les agents consulaires aux consuls honoraires; les premiers sont une catégorie spéciale de fonctionnaires consulaires, tandis que les seconds peuvent être nommés consuls généraux, consuls, vice-consuls ou agents consulaires.

12. M. Bartoš rappelle son exposé de la séance précédente relatif aux agents consulaires (506ème séance, par. 38 à 43) et ajoute qu'il y a deux sortes d'agents consulaires, ceux qui travaillent de façon indépendante et sont nommés directement par l'Etat d'envoi, et ceux qui travaillent pour un chef de poste consulaire et ont été nommés par celui-ci. Ce ne sont pas des employés de bureau, mais des *consules missi* ou *electi:* s'ils sont fonctionnaires de carrière, ils peuvent être de hauts fonctionnaires ayant rang de consul général dans la hiérarchie intérieure, et, quand ils sont fonctionnaires honoraires, ils sont généralement nommés parmi les notables résidants. Si l'on désire limiter l'énumération du paragraphe 1 aux trois premières classes, une solution correcte consisterait à ajouter une phrase disant qu'il existe aussi des agents consulaires et donnant une description appropriée de leurs fonctions.

13. M. EL-KHOURI trouve adéquate la classification proposée par le rapporteur spécial et croit que, pour les pays de langue arabe, la meilleure expression générique serait "fonctionnaires consulaires". Peut-être pourrait-on remettre en usage dans le projet le terme de "proconsul" qui était assez courant autrefois pour désigner un fonctionnaire exerçant les fonctions de chef de poste consulaire par intérim, correspondant au chargé d'affaires que connaît la pratique diplomatique.

14. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que depuis le débat de la séance précédente, son attention a été appelée sur le décret français du 14 septembre 1946 relatif aux agents consulaires [1] qui contient 22 articles sur la question. M. Liang donne lecture d'un certain nombre de ces articles et conclut que les agents consulaires sont, sans aucun doute, des fonctionnaires consulaires. Il n'est pas douteux non plus qu'en ce qui concerne les agents consulaires français, ils ne sont pas chefs de poste consulaire.

15. D'autre part, selon une liste officielle suisse, il y a en Suisse neuf agences consulaires françaises et une agence consulaire cubaine.

16. Les sources que M. Liang a citées le confirment dans l'opinion qu'il a exprimée à la séance précédente (506ème séance, par. 21) que les gouvernements devraient être invités à exposer leur pratique en matière d'admission des agents consulaires, et il pense que ceux-ci pourraient avoir parmi leurs fonctions celle d'aider dans sa tâche le chef de poste consulaire.

17. En ce qui concerne la première phrase du paragraphe 1 de l'article 3, M. Liang fait observer que le texte français a un caractère descriptif et non impératif.

18. M. AMADO rappelle les observations qu'il a présentées à la séance précédente au sujet des agents consulaires (506ème séance, par. 59). L'article 3 pose la sérieuse question de la classification des fonctionnaires consulaires en droit international. Il n'y a pas de controverse au sujet des consuls généraux, des consuls et des vice-consuls, mais, comme il l'a déjà indiqué, on constate en consultant les sources qu'il n'y a pas unanimité sur la question des agents consulaires. Cela étant, la Commission est-elle justifiée à faire des agents consulaires une catégorie internationale? Il est certain qu'elle devrait d'abord obtenir plus de renseignements de la part des gouvernements. En conséquence, M. Amado pense comme M. Scelle que le paragraphe 1 devrait se limiter aux trois classes qui ne soulèvent pas de controverse.

19. M. MATINE-DAFTARY estime que ses observations de la séance précédente sur les fonctions des agents consulaires (506ème séance, par. 25) ont été corroborées par les dispositions que le secrétaire a citées et qui décrivent la pratique française. Il n'a fait que mentionner en passant le rôle des agents consulaires sous le régime des capitulations, sans vouloir donner à entendre que toutes les agences consulaires soient un vestige de ce régime.

20. On a proposé d'inviter les gouvernements à faire connaître leur pratique. Selon celle de l'Iran, les agents consulaires sont parfois employés comme fonctionnaires dans des postes consulaires ayant à leur tête un consul général, un consul ou un vice-consul. Dans d'autres cas, une circonscription consulaire peut être découpée en subdivisions ayant chacune à leur tête, selon leur importance, un vice-consul ou un agent consulaire responsable vis-à-vis du chef de poste titulaire de la circonscription entière. Ces subdivisions deviennent d'ailleurs de plus en plus rares à l'époque actuelle du fait des moyens de transport modernes qui facilitent l'accès des nationaux au siège du chef de poste. Il ne paraît toutefois pas concevable qu'une circonscription consulaire puisse être confiée de manière permanente et indépendante à un agent consulaire.

21. A propos de la première phrase du paragraphe 2, M. Matine-Daftary demande pourquoi les représentants consulaires auront la préséance entre eux d'après la date de l'octroi de l'exequatur, alors que selon la disposition correspondante de l'article 15 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, la préséance est déterminée soit par la date de la notification officielle de l'arrivée des chefs de mission, soit par la date de remise de leurs lettres de créance. Des retards, mêmes considérables, dans l'octroi de l'exequatur ne sont pas impossibles; il peut donc arriver que le consul de l'Etat d'envoi A, qui aura présenté sa lettre de provision avant le consul de l'Etat d'envoi B, n'obtienne cependant l'exequatur qu'après le consul de l'Etat B. D'autre part, il arrive souvent qu'un consulat général soit composé, à son siège, d'un consul général, chef de poste, et d'un ou plusieurs consuls ou vice-consuls. On peut se demander quel sera l'ordre de préséance pour ceux-ci dans un corps consulaire.

22. M. TOUNKINE estime que les questions posées par l'article 3 ne sauraient guère justifier une discussion aussi longue. On peut garder en suspens les questions de terminologie jusqu'au moment où le texte de l'article donnant les définitions aura été distribué. La question des consuls honoraires est une question nettement distincte, qui sera traitée dans l'un des chapitres suivants.

23. La seule question qui prête à controverse porte sur le point de savoir si les agents consulaires doivent être mentionnés à l'article 3; à son avis, il convient, pour le moment, qu'ils y figurent, puisque le fait est qu'ils existent. Il faudrait indiquer dans le commentaire que des doutes subsistent sur le statut juridique exact des agents consulaires, et demander aux gouvernements de faire connaître quelle est leur pratique touchant l'emploi éventuel de ces agents.

24. M. YOKOTA indique que l'on trouve au Japon trois agents consulaires à la tête de postes consulaires indépendants et 32 consuls honoraires (contre 36 con-

[1] *Journal officiel* du 17 septembre 1946.

suls de carrière), qui sont chefs de poste. Ainsi, le recours aux services des consuls honoraires est peut-être plus fréquent qu'on ne l'imagine. Toutefois, M. Yokota n'a pas d'objection à ce qu'il soit traité de cette catégorie dans un chapitre distinct.

25. Il conviendrait d'examiner de plus près la question de l'ordre de préséance entre consuls honoraires et consuls de carrière, lorsqu'il s'agit de chefs de poste.

26. M. ERIM fait remarquer que la quatrième catégorie, énumérée au paragraphe 1 de l'article 3, ne serait pas à sa place dans cet article si le mot "représentants" était remplacé par le mot "fonctionnaires", puisque ce dernier terme, selon la législation de certains pays, désigne une catégorie spéciale d'agents des services de l'Etat. En revanche, si le texte proposé par M. Scelle était adopté, on pourrait conserver dans le titre l'expression "représentants consulaires".

27. Il semble que l'accord soit général sur le fait qu'il s'agit, dans les trois premières classes, de véritables fonctionnaires de carrière; la seule question sur laquelle subsistent des doutes est celle des agents consulaires, dont le statut, dans certains pays, est semblable à celui des consuls honoraires, et dont il devrait être traité, a-t-on dit, au chapitre III du projet. Cependant, si les agents consulaires ne sont pas *stricto sensu* des fonctionnaires consulaires, ce sont néanmoins des représentants consulaires, au sens large; si l'article 3 doit refléter la pratique actuelle, il convient donc de les y mentionner, au même titre que les consuls honoraires.

28. M. PADILLA NERVO rappelle les suggestions qu'il a faites à la séance précédente (506ème séance, par. 64).

29. A propos de la convention consulaire conclue en 1951 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni qu'a citée le rapporteur spécial (*ibid.*, par. 30), il fait observer que, s'il est question dans cette convention d'agences consulaires, celles-ci ne sont pas nécessairement, pour autant qu'il sache, sous la direction d'un agent. Les renseignements fournis par le secrétaire de la Commission confirment qu'on s'écarterait de la pratique actuelle en faisant figurer la quatrième catégorie à l'article 3; par conséquent, c'est au rapporteur spécial de juger s'il convient de l'y faire figurer, mais au titre de la *lex ferenda*.

30. Au sujet du deuxième paragraphe de la proposition d'amendement de M. Scelle (voir plus haut par. 8), M. Padilla Nervo signale qu'il n'est pas d'usage de nommer des consuls honoraires pendant l'absence des fonctionnaires de carrière.

31. M. SCELLE précise que, dans leur contexte, les mots "en cas d'absence" s'entendent soit du cas où il n'existe pas de fonctionnaire de l'une des trois classes énumérées, soit de l'absence temporaire d'un fonctionnaire de l'une de ces classes.

32. Le décret français cité par le secrétaire (voir plus haut par. 14) a presque exclusivement trait à l'organisation interne du service consulaire français et ne jette pratiquement aucune lumière sur les questions qui se posent en droit international. Un Etat peut affecter un agent consulaire ou un consul honoraire à un poste de consul général ou de consul, mais l'exequatur reste indispensable dans l'un et l'autre cas, surtout si la personne en question est chef de poste. Sur ce point, le décret ne dit rien.

33. M. FRANÇOIS remercie M. Scelle des précisions qu'il a données sur les mots "en cas d'absence". Il échappe souvent aux grands pays que, pour les petits, et notamment pour ceux qui ont d'importants intérêts maritimes et commerciaux, c'est une nécessité impérieuse que d'avoir recours aux services de nombreux consuls honoraires, dont les fonctions ne sont pas temporaires et dont le statut n'est pas inférieur à celui des autres consuls. Prenant les Pays-Bas pour exemple, il indique que ce pays compte 30 ou 40 postes de consul de carrière contre quelque 600 ou 700 postes de consul honoraire: il serait donc tout à fait inexact de considérer ces derniers comme de simples suppléants.

34. M. François ne pense pas qu'il convienne de mentionner les consuls honoraires à l'article 3, ne serait-ce que pour cette raison que, dans ce contexte, cette mention pourrait compromettre l'économie du projet présenté par le rapporteur spécial. Il serait préférable de réserver à cette question un chapitre distinct.

35. M. GARCIA AMADOR penche en faveur de l'amendement proposé par M. Scelle, car il résout un certain nombre des difficultés que présente la question examinée par la Commission. Le projet du rapporteur spécial paraît porter sur les consuls de carrière, alors qu'en pratique il s'applique également aux agents consulaires et aux autres classes de représentants consulaires. D'après la législation de Cuba, le statut des agents consulaires est celui de consuls honoraires, qu'ils soient ressortissants de Cuba ou de l'Etat de résidence.

36. La question de la classification est épineuse: M. García Amador propose de la laisser en suspens jusqu'au moment où la Commission disposera d'un complément d'information qui lui permettra de juger si elle doit ou non se borner à codifier la pratique actuelle.

37. M. HSU estime qu'en raison des nombreuses incertitudes qui règnent sur le statut et les fonctions des consuls honoraires et des agents consulaires, la Commission devrait remettre sa décision jusqu'au moment où le rapporteur spécial aura réuni, éventuellement avec le concours du Secrétariat, des informations certaines sur ce qu'est la pratique générale.

38. M. SANDSTRÖM ne juge pas convaincantes les objections faites par M. François à la mention des consuls honoraires dans l'article 3; après tout, le chapitre premier du projet contient des dispositions générales qui leur sont applicables.

39. Si la Commission maintenait la quatrième classe au paragraphe 1 de l'article 3, la phrase liminaire qui figure dans l'amendement de M. Scelle serait celle qui conviendrait le mieux, car elle est en harmonie avec la pratique. Bien que la Suède n'ait pas recours aux services d'agents consulaires, elle a conclu avec le Royaume-Uni une convention où figure l'expression "agence consulaire" [2]. Le rapporteur spécial a donné des raisons valables en faveur de la mention des agents consulaires lorsqu'il a fait observer qu'une place leur était réservée non seulement dans le droit interne des divers pays mais aussi dans les conventions internationales. La question n'est pas d'une portée considérable, et M. Sandström pensait que l'on aurait pu conserver la mention de la quatrième classe à l'article 3, d'autant qu'il ne s'agit pas encore du texte définitif et que l'on se proposait d'attirer l'attention des gouvernements sur ce point.

40. M. ALFARO fait observer que, si l'usage de nommer des agents consulaires disparaît progressivement,

[2] Convention consulaire entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Royaume de Suède, signée à Stockholm, le 14 mars 1952, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, 1954-1955, p. 211.

il est patent que certains pays nomment de tels agents non seulement comme fonctionnaires placés sous l'autorité de supérieurs, mais comme chefs de postes consulaires dans les endroits où les nationaux de l'Etat d'envoi ne peuvent que difficilement recourir aux services consulaires. Par conséquent, il convient de maintenir cette classe dans l'énumération jusqu'à ce qu'on puisse prouver que la pratique est tombée en désuétude. Dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, la classe des chargés d'affaires chefs de mission a été conservée bien qu'elle tende à disparaître. Il faut adopter la même solution à l'égard des agents consulaires dans le projet étudié.

41. Pour ce qui est de l'amendement de M. Scelle, il n'est pas exact d'assimiler les consuls honoraires à des remplaçants temporaires. Les consuls honoraires se distinguent des consuls de carrière en raison non pas des fonctions qu'ils exercent mais de la nature de la rémunération qu'ils reçoivent de l'Etat d'envoi. Ils ont les mêmes fonctions que les consuls de carrière. M. Alfaro pense donc que l'on pourrait mentionner les consuls honoraires à l'article 3, mais seulement pour stipuler qu'ils peuvent être nommés dans les mêmes classes que les consuls de carrière et qu'ils jouissent des privilèges et immunités qui leur sont reconnus au chapitre III.

42. Le PRESIDENT pense, comme le rapporteur spécial, que c'est surtout dans le chapitre III du projet qu'il convient de traiter des consuls honoraires. Toutefois, il n'y a aucune raison de ne pas les mentionner à l'article 3. Cet article pourrait, par exemple, commencer par une phrase rédigée comme suit: "Les fonctionnaires consulaires peuvent être consuls de carrière ou consuls honoraires", et la phrase suivante pourrait être ainsi libellée: "Les fonctionnaires consulaires de carrière ou honoraires qui sont chefs de poste peuvent se répartir en trois (ou quatre) classes." De la sorte, on ne préjugerait pas les privilèges et immunités des consuls honoraires mais l'on préciserait qu'ils peuvent être répartis dans les mêmes classes que les consuls de carrière.

43. Pour ce qui est de la mention des agents consulaires dans la classification, de bonnes raisons peuvent, semble-t-il, être avancées à l'appui de l'argument selon lequel il serait difficile d'élaborer le texte définitif de l'article 3 sans soumettre la question aux gouvernements. Le débat semble avoir permis de dégager deux points: d'abord, qu'il existe une classe d'agents consulaires, et ensuite, que ces agents peuvent être chefs d'un poste consulaire. On a dit que dans certains cas un poste dénommé agence consulaire pouvait être dirigé par un vice-consul ou un consul; c'est exact, mais il y a encore des cas où ces postes sont dirigés par un fonctionnaire portant le titre d'agent consulaire. Dans certains cas, par exemple lors de l'établissement de relations consulaires entre deux pays, ou si le pays de résidence n'est pas entièrement souverain, un échange d'agents consulaires constitue une mesure préliminaire. Sir Gerald Fitzmaurice ne voit donc aucune raison de ne pas mentionner la classe des agents consulaires dans l'énumération. Si la Commission décidait de ne pas le faire, le rapporteur spécial pourrait ajouter un nouveau paragraphe disposant que, en plus des trois premières classes, il existe la classe des agents consulaires dont les fonctions seront décrites dans un article séparé.

44. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), se référant aux doutes exprimés au sujet de la mention des agents consulaires dans l'énumération, répète que cette classe existe dans la pratique et ne peut pas être passée sous silence dans une codification.

45. Le principal malentendu résulte de l'hypothèse selon laquelle, si cette classe était mentionnée, les Etats qui ne nomment pas d'agents consulaires devraient modifier leur législation. Or, tous les Etats sont libres d'organiser leur hiérarchie consulaire comme ils l'entendent. La mention de la classe des chargés d'affaires chefs de mission, dans la classification des agents diplomatiques, n'a entraîné aucune obligation de modifier les législations, et les deux cas sont semblables.

46. Un autre malentendu semble provenir de la croyance que tous les fonctionnaires consulaires doivent être chefs de mission mais il est patent que tel n'est pas le cas. Le fait que les fonctionnaires consulaires autres que les chefs de poste sont nommés de diverses manières et exercent des fonctions différentes ne peut pas servir d'argument contre la mention des agents consulaires dans la classification des chefs de poste consulaire. Bien entendu, certaines législations emploient l'expression "agents consulaires" dans un sens particulier; par exemple, le législateur français s'en sert pour désigner un fonctionnaire délégué par le consul à des fins délimitées. Toutefois, dans ces cas, l'agent consulaire n'est pas chef de poste puisqu'un nouveau poste ne peut être créé dans une circonscription par simple délégation; le consentement de l'Etat de résidence serait également nécessaire. Il y a donc une nette différence entre les agents consulaires qui peuvent être les seuls représentants consulaires dans un pays étranger et qui sont, par conséquent, chefs de poste, d'une part, et, de l'autre, les agents consulaires que le consul ou le vice-consul de la circonscription nomment, avec le consentement de l'Etat de résidence, pour qu'ils travaillent sous son autorité directe. Ces cas peuvent être assimilés à ceux où un vice-consul exerce certaines fonctions dans une circonscription consulaire étendue, sous la direction du consul général ou du consul. La diversité des législations nationales à cet égard n'est pas une raison d'exclure la classe des agents consulaires mais rend d'autant plus nécessaire de préciser la situation et d'uniformiser la terminologie. Il convient de mentionner les agents consulaires dans la classification, d'ajouter une explication dans le commentaire et de demander aux gouvernements d'indiquer quelle est leur pratique pour la désignation et la nomination des agents consulaires. La Commission disposera alors d'une base solide pour se prononcer en définitive sur la question après la deuxième lecture du projet.

47. Passant à l'amendement de M. Scelle, il déclare pouvoir accepter la phrase liminaire, mais il maintient qu'il convient de mentionner quatre classes. Toutefois, il ne saurait approuver le second alinéa de M. Scelle pour deux raisons. En premier lieu, il est inexact que les agents consulaires et les consuls honoraires agissent en qualité de remplaçants des chefs de postes consulaires; à cet égard le rapporteur spécial prie la Commission de se reporter à l'article 11 de son projet (*Gestion intérimaire*). En second lieu, le système des consuls honoraires est employé en même temps que celui des consuls de carrière. On peut dire à la rigueur que les consuls honoraires agissent en l'absence de consuls de carrière en ce sens qu'ils peuvent exercer leurs fonctions s'il n'y a pas de consuls de carrière dans

le pays de résidence, mais il peut également arriver qu'un consul général soit le chef du poste consulaire dans la capitale du pays de résidence et qu'un consul honoraire exerce ses fonctions dans un autre poste du même pays. En conséquence, l'alinéa ne décrit pas la pratique actuelle en la matière et ne saurait être accepté.

48. En réponse aux membres de la Commission qui ont proposé de mentionner d'une manière ou d'une autre les consuls honoraires à l'article 3, M. Zourek fait observer que, d'après le plan du projet, les chapitres I et II sont consacrés exclusivement aux consuls de carrière et le chapitre III aux consuls honoraires et fonctionnaires analogues. De plus, l'article 35 renvoie à l'article 3. Il pense comme M. François qu'il serait préférable de grouper dans le chapitre III toutes les dispositions concernant les consuls honoraires. Le commentaire relatif à l'article 3 pourrait préciser que l'article se rapporte aux consuls honoraires aussi bien qu'aux consuls de carrière.

49. La question du terme générique à employer pour désigner les fonctionnaires consulaires sera examinée à propos de l'article consacré aux définitions. Toutefois, M. Zourek tient à préciser la situation qui se présenterait si, conformément à la proposition de certains membres de la Commission, ce terme générique était employé à la place de "chefs de postes consulaires" dans le membre de phrase liminaire de l'article 3. Le projet ne saurait prétendre faire la classification de tous les fonctionnaires consulaires; il doit laisser les Etats libres d'organiser leur hiérarchie consulaire comme ils l'entendent.

50. Passant au paragraphe 2 de son projet, il se dit prêt à accepter les amendements de M. Sandström. En réponse à la question de M. Matine-Daftary (voir plus haut par. 21), il indique que la date mentionnée est la plus facile à établir puisqu'elle est indiquée dans les journaux officiels et que c'est la date où un fonctionnaire consulaire commence habituellement à exercer ses fonctions. La date de la communication de la lettre de provision est beaucoup plus difficile à déterminer, la Commission le constatera quand elle en viendra à l'examen de l'article 6. Cette date ne peut être utilisée que dans le cas très peu probable où l'exequatur est accordé au même endroit et le même jour à deux fonctionnaires consulaires. En ce qui concerne l'observation présentée par le Président (506ème séance, par. 14) au sujet de l'exequatur, il pense que l'on peut tourner la difficulté soit en renvoyant à l'article contenant les définitions, soit, si la Commission devait adopter la proposition de M. Sandström tendant à faire du paragraphe 2 un article séparé, en insérant cet article nouveau après l'article 11. De toute manière, le Comité de rédaction peut résoudre le problème. Enfin, certains membres ont proposé de supprimer la dernière phrase du paragraphe 2. M. Zourek n'y voit pas d'objection de principe; néanmoins, il persiste à croire que la phrase présente une certaine utilité pour des raisons déjà indiquées.

51. Le PRESIDENT propose, en raison de la complexité du débat, de demander au rapporteur spécial de remanier l'article 3 en se fondant sur le résumé qu'il vient de faire.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

508ème SEANCE

Jeudi 4 juin, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l'article 4 du projet sur les relations et immunités consulaires (A/CN.4/108), en attendant la nouvelle rédaction que le rapporteur spécial doit donner de l'article 3.

ARTICLE 4

2. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présente l'article 4, qui est l'énoncé d'un principe fondamental et généralement admis. Après avoir rappelé le commentaire relatif à cet article, M. Zourek fait observer que l'exposé de principe qui figure à l'article 4 constitue une introduction aux articles suivants ayant trait à la procédure suivie pour obtenir la reconnaissance des consuls et aux modalités de cette reconnaissance. M. Zourek fait ressortir que cette disposition est également nécessaire pour mettre en relief que le projet examiné par la Commission vise uniquement les fonctionnaires consulaires jouissant d'un statut régi également par le droit international.

3. M. FRANÇOIS estime que, puisque l'article 3 portera seulement sur les chefs de poste, il conviendrait de supprimer à l'article 4 les mots "appartenant à une des quatre classes énumérées à l'article 3": en effet, les dispositions de l'article 4 s'appliqueront éventuellement à certains fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste.

4. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) pense que la question soulevée par M. François a surtout trait à la rédaction de l'article 4. Or, c'est avant tout sur le point de savoir si elle approuve les principes énoncés à cet article que la Commission devrait se prononcer.

5. Le PRESIDENT est d'avis que, si l'on supprimait la mention des quatre classes énumérées à l'article 3, l'article 4 deviendrait presque sans objet. En fait, il se bornerait à répéter, sous une forme différente, le principe posé dans un précédent article selon lequel le consentement de l'Etat de résidence est nécessaire pour l'exercice des fonctions consulaires.

6. M. SANDSTRÖM souligne que la thèse de M. François trouve sa confirmation dans le paragraphe 10 du commentaire relatif à l'article 7. A son sens, l'article 4 devrait être rédigé sous la forme de l'énonciation d'une règle et non sous forme de définition.

7. M. EDMONDS a quelque doute quant au texte de l'article 4, compte tenu de la rédaction qui semble avoir été adoptée pour l'article 3. Il partage l'opinion de M. Sandström: l'énoncé du principe doit se rapporter aux fonctions plutôt qu'aux titres. Il juge préférable la disposition correspondante du projet de la Faculté de droit de l'Université Harvard (art. 3)[1], selon laquelle une personne acquiert la qualité de consul lorsqu'elle

[1] Harvard Law School, *Research in International Law, II. The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 231.

a été désignée par l'Etat d'envoi pour exercer des fonctions consulaires et admise à l'exercice de ces fonctions par l'Etat de résidence.

8. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que la Commission n'a pas décidé jusqu'à présent de remplacer l'expression "représentant consulaire" par "fonctionnaire consulaire". Dans le contexte de l'article 4, l'expression "fonctionnaire consulaire" ne conviendrait pas tout à fait, puisqu'elle désigne une personne investie de fonctions officielles en vertu de dispositions de droit interne. On trouve, par exemple, dans la législation de l'Irlande le terme "représentant consulaire". Cette expression serait mieux en harmonie avec le contexte de l'article 4.

9. Passant à la question soulevée par M. François, M. Liang croit qu'il faudrait marquer de quelque manière la différence entre la reconnaissance d'un chef de poste et celle du personnel consulaire. Le rapporteur spécial entend, semble-t-il, limiter l'article 4 à l'acquisition du statut consulaire par les chefs de poste. Là encore, M. Liang n'est pas certain que l'expression "chefs de postes consulaires" convienne vraiment, étant donné qu'elle se rattache aussi au droit interne. L'expression "chefs de circonscription consulaire" serait peut-être préférable, car elle a une signification plus précise en droit international.

10. Réserve faite des questions qu'il vient d'évoquer, M. Liang ne pense pas que la Commission doive rencontrer grande difficulté au sujet de l'article 4, sous la forme qu'il revêt actuellement. Des obstacles se présenteront peut-être si l'article fait l'objet d'une nouvelle rédaction en vue d'englober les membres du personnel consulaire qui ne sont pas chefs de poste ou de circonscription. M. Liang fait enfin remarquer que, dans le projet sur les relations et immunités diplomatiques, les dispositions relatives à l'accréditation des chefs de mission sont séparées de celles qui concernent le personnel de la mission.

11. M. MATINE-DAFTARY appelle l'attention de la Commission sur les mots "les fonctionnaires nommés par un Etat". Dans certains pays, le mot "fonctionnaire" s'applique exclusivement aux personnes appartenant aux services de l'Etat. Or, en fait, les consuls ne sont pas toujours des fonctionnaires. Les consuls honoraires, notamment, "ne sont pas des fonctionnaires nommés et rémunérés par l'Etat" (voir A/CN.4/108, 2ème partie, chap. II, art. 35). M. Matine-Daftary pense donc qu'il conviendrait de remplacer, à l'article 4, le mot "fonctionnaires" par le mot "personnes".

12. M. EL-KHOURI trouve dans l'intervention de M. Matine-Daftary un nouvel argument en faveur de sa thèse: il conviendrait de séparer nettement les dispositions relatives aux consuls honoraires des articles qui ont trait aux consuls de carrière.

13. M. YOKOTA approuve, en principe, l'intention générale de l'article. La seule difficulté est d'ordre rédactionnel. Il ne faut pas oublier que l'article 4 et les articles suivants traitent en principe des chefs de postes consulaires. Il semble opportun, par analogie avec le projet sur les relations et immunités diplomatiques où les dispositions relatives aux chefs de mission et celles qui ont trait au personnel des missions diplomatiques ont été séparées, d'établir une distinction semblable dans le projet dont la Commission est maintenant saisie. M. Yokota propose donc de remplacer, au début de l'article 4, les mots "représentants consulaires" par "chefs de poste consulaire".

14. M. ERIM pense qu'il conviendrait de différer l'examen de l'article 4 jusqu'au moment où la nouvelle rédaction de l'article 3 sera prête. Si l'article 3 est modifié, il faudra mettre l'article 4 en harmonie avec celui-ci. Personnellement, par exemple, M. Erim souhaite que l'article 3 s'applique à toute personne exerçant des fonctions consulaires, y compris les consuls honoraires et les agents consulaires; or, sous sa forme actuelle, l'article 4 ne s'applique pas aux consuls honoraires.

15. M. PADILLA NERVO reconnaît qu'il sera difficile de discuter de l'article 4 aussi longtemps que la terminologie n'aura pas été fixée. A propos du titre de cet article, il fait observer que le personnel des postes consulaires, qui n'a pas rang de chef de poste, jouit cependant d'un statut qui lui est propre, en raison de son appartenance au service consulaire; c'est un point dont il faudra tenir compte. M. Padilla Nervo fait, en outre, remarquer que l'on ne voit pas clairement si l'article a trait à l'entrée en fonctions des chefs de postes consulaires ou au statut juridique de tout fonctionnaire consulaire.

16. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) pense, lui aussi, qu'il sera peut-être difficile de discuter des articles 4 et 5 tant que la terminologie n'aura pas été arrêtée. Il propose donc d'ajourner la suite de la discussion des articles 4 et 5 jusqu'au moment où la Commission disposera du texte de l'article consacré aux définitions et aura pris une décision au sujet de l'article 3.

17. M. SCELLE est également d'avis qu'il conviendrait d'ajourner le débat sur les articles 4 et 5. Du reste, l'acquisition du statut consulaire ne devrait pas, selon lui, faire l'objet d'un article spécial. L'Etat d'envoi nomme un fonctionnaire consulaire, auquel l'exequatur est ultérieurement accordé par l'Etat de résidence; toutefois, ce fonctionnaire ne devient consul que lorsqu'il a reçu l'exequatur. Un fonctionnaire peut être nommé sans même que l'Etat de résidence ait eu connaissance de la nomination. Des personnes qui ont été affectées au service consulaire, sans avoir jamais été envoyées à l'étranger, peuvent avoir le titre de fonctionnaire consulaire dans la hiérarchie nationale. Le statut des fonctionnaires visés à l'article 4 est réglé par la législation nationale de l'Etat d'envoi; selon M. Scelle, l'article 4 est donc inutile s'il ne fait pas mention de l'octroi de l'exequatur — question qui, de toute manière, est traitée à l'article 7.

18. M. BARTOS — qu'appuie M. Sandström — ne peut souscrire à l'opinion de M. Scelle d'après laquelle l'article 4 serait inutile. Dans le cadre d'ensemble du projet, il paraît opportun d'énoncer le principe général de la reconnaissance des consuls à l'article 4 et le principe de la compétence de l'Etat d'envoi en matière de nomination des consuls à l'article 5.

19. Le PRESIDENT propose que la Commission ajourne le débat sur les articles 4 et 5 jusqu'au moment où elle aura achevé l'examen des textes de l'article 3 et de l'article relatif aux définitions.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 6

20. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présente l'article 6. Le paragraphe 1, qui définit la lettre de provision, semble indispensable, puisque la lettre de provision joue, dans la pratique des relations consulaires, un rôle analogue à celui des lettres de créance dans la pratique des relations diplomatiques. Il appelle l'atten-

tion des membres de la Commission sur le commentaire relatif à cet article, où sont indiquées diverses formules employées par certains Etats dans le texte des lettres de provision.

21. Le rapporteur spécial s'est efforcé, aux paragraphes 2 et 3, de codifier la procédure suivie pour communiquer la lettre de provision aux autorités de l'Etat de résidence. La voie diplomatique se trouve prescrite par de nombreuses législations aussi bien que par un grand nombre de conventions internationales, et en particulier par la Convention de La Havane du 20 février 1928, relative aux agents consulaires (art. 4)[2]. Le paragraphe 3 a trait aux cas particuliers où il n'existe pas de mission diplomatique de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence. Le texte, qui reflète la pratique générale, doit pouvoir être adopté.

22. Une question qu'il faudra résoudre est celle de savoir s'il convient également de mentionner expressément dans le projet de l'article, selon leurs désignations officielles, les diverses lettres de nomination délivrées aux vice-consuls et agents consulaires, ou s'il est préférable de ne parler que d'un seul et même document dans tous les articles du projet. Le rapporteur spécial pense que, compte tenu de l'article 3 qui codifie et unifie les classes des chefs de poste, il vaudrait mieux n'utiliser à l'article 6 que l'expression "lettre de provision" comme visant les documents officiels des chefs de postes consulaires de toutes les classes, quitte à mentionner dans le commentaire les dénominations diverses sous lesquelles elle est désignée dans les législations nationales, surtout dans le cas des vice-consuls et des agents consulaires. Toutefois, si la Commission est en majorité favorable à l'insertion d'autres termes dans le corps même de l'article, cette addition pourra être faite.

23. Le rapporteur spécial appelle plus particulièrement l'attention des membres de la Commission sur les dispositions correspondantes de la Convention de la Havane de 1928, relative aux agents consulaires, qui pourraient servir de guide en la matière.

24. M. GARCIA AMADOR pense que la dernière phrase du paragraphe 2 pourrait assez facilement prêter à confusion, compte tenu du texte que la Commission a adopté pour le paragraphe 1 de l'article premier (voir 497ème séance, par. 6), d'après lequel l'établissement de relations consulaires et l'ouverture d'offices consulaires s'effectuent par voie d'accord mutuel entre les Etats intéressés. D'un autre côté, l'article 7, qui a trait à l'exequatur, prévoit que les chefs de poste ne peuvent entrer en fonctions avant d'avoir obtenu l'assentiment du gouvernement de l'Etat de résidence. Le dernier membre de phrase du paragraphe 2 de l'article 6 pourrait s'appliquer à l'un ou à l'autre de ces deux cas; M. Garcia Amador pense donc qu'il devrait être supprimé ou remplacé par une disposition plus claire.

25. M. BARTOS approuve, en principe, le rapporteur spécial d'avoir essayé de formuler à l'article 6 une règle qui généralise et uniformise la pratique actuelle. Il tient à signaler certains usages souhaitables qui pourraient être mentionnés dans le commentaire.

26. Les Etats-Unis d'Amérique et certains autres Etats ont coutume, comme en témoignent les lettres de provision adressées aux autorités yougoslaves, d'indiquer comme circonscription consulaire, le port ou la ville qui doit être le siège du consulat et la "région entourante". Les autorités yougoslaves et l'ambassade de l'Etat d'envoi règlent ensuite en commun les détails sur la circonscription, sauf le lieu de la résidence future du fonctionnaire consulaire désigné par les lettres de provision.

27. Un problème se pose à propos du brevet d'un vice-consul ou de la licence d'un agent consulaire, si le vice-consul ou l'agent consulaire sont nommés par un consul ou un consul général. Le brevet ou la licence sont présentés non pas au ministère des affaires étrangères mais aux autorités avec lesquelles le fonctionnaire nommé est d'ordinaire en relations. Ces documents ne doivent probablement pas être assimilés à une lettre de provision qui est normalement signée par le chef de l'Etat d'envoi.

28. Au sujet du paragraphe 3, M. Bartoš signale que dans les cas où les deux Etats intéressés n'entretiennent pas de relations diplomatiques, la lettre de provision est d'ordinaire transmise par la voie suivie pour les communications diplomatiques. Par exemple, les lettres de provision des consuls de la République fédérale d'Allemagne sont transmises à la Yougoslavie par l'Ambassade de France à Belgrade, et celles des consuls yougoslaves à la République fédérale d'Allemagne par la Mission diplomatique suédoise à Bonn. Pour les Dominions britanniques avec lesquels la Yougoslavie n'entretient pas de relations diplomatiques, les lettres de provision sont transmises par le Haut Commissaire du Dominion intéressé à Londres et, dans l'autre sens, par l'Ambassade du Royaume-Uni à Belgrade.

29. M. VERDROSS peut, en principe, accepter l'article 6. Il propose de remplacer, au paragraphe 1, les mots "sous forme de lettre de provision" par l'expression "sous forme de document officiel", vu la grande diversité des noms donnés aux lettres patentes des fonctionnaires consulaires. Il reconnaît qu'une lettre de provision ne contient pas toujours les indications mentionnées au paragraphe 1, mais il estime qu'il faut les maintenir dans l'intérêt du développement progressif du droit international.

30. En revanche, le paragraphe 3 est trop rigide, puisqu'en l'absence de relations diplomatiques entre les deux Etats intéressés une lettre de provision peut toujours être transmise par une tierce puissance. Il ajoute qu'il faudrait remplacer les mots "mission consulaire" par une expression différente, car ils ne correspondent pas à la pratique internationale actuelle.

31. M. ALFARO fait observer au sujet du paragraphe 1 que ses dispositions ne visent que les chefs de postes consulaires. Il devrait être modifié pour viser également le cas d'un consul ou vice-consul muni d'une lettre de provision, qui devra exercer ses fonctions dans un consulat général comme suppléant ou comme adjoint. Il demande quel est le sens des mots "la catégorie et la classe consulaires", qui sont synonymes. Enfin, il pourrait être difficile pour un gouvernement d'indiquer exactement, au moment de la délivrance de la lettre de provision, le lieu de résidence d'un fonctionnaire consulaire.

32. M. EDMONDS estime que l'article 6 est trop compliqué et alourdi de détails dont il n'y a pas lieu de tenir compte en droit international. Il suffirait dans ce texte de prévoir simplement qu'il doit y avoir une accréditation officielle. Peu importe la manière dont un fonctionnaire consulaire est accrédité, du moment qu'il est accepté par l'Etat de résidence. De plus, il n'y a aucune raison de stipuler au paragraphe 2 que la lettre de provision doit être communiquée par la voie diploma-

[2] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, No 3582, p. 308.

tique. Pourquoi un fonctionnaire consulaire ne pourrait-il pas présenter lui-même ses lettres de créance?

33. M. SCELLE estime qu'au paragraphe 1, l'expression "pleins pouvoirs" n'est pas tout à fait exacte, s'agissant de fonctionnaires consulaires. Elle est empruntée aux usages diplomatiques; or les diplomates sont les représentants de leurs Etats et ont une liberté d'action générale, alors que les consuls sont des fonctionnaires dotés des pouvoirs limités fixés par les conventions consulaires. Il lui semble que le mot "pouvoirs" serait suffisant.

34. M. TOUNKINE pense, comme certains des orateurs qui l'ont précédé, notamment M. Edmonds, que l'article devrait être plus souple. Il devrait simplement prévoir, d'abord qu'un document officiel doit attester la nomination du consul et, ensuite, que ce document doit être communiqué aux autorités compétentes de l'Etat de résidence. La forme du document officiel et la voie par laquelle il est communiqué sont sans importance.

35. Ces dernières années, on a pu noter dans la pratique de l'URSS des cas où il n'y a eu ni lettre de provision ni exequatur. Ainsi, pour ce qui est du consulat général soviétique à Istanbul, la pratique est que l'Ambassade de l'Union soviétique à Ankara notifie simplement au Ministère des affaires étrangères de la Turquie qu'une certaine personne a été nommée consul général de l'URSS à Istanbul, en le priant de donner les instructions nécessaires aux autorités locales pour qu'elles lui reconnaissent cette qualité. La même procédure a été suivie, réciproquement, pour un consul de Turquie en poste à Batoum.

36. D'une manière générale, on a tendance dans la pratique à simplifier certaines formalités dont les origines remontent au temps où les communications étaient insuffisantes.

37. M. YOKOTA trouve, comme M. Edmonds et M. Tounkine, que l'article 6, et en particulier son paragraphe 1, est trop rigide. Il signale que certaines lettres de provision adressées au Japon indiquent le siège du consulat et non pas la circonscription consulaire, et que le Japon accepte ces lettres.

38. Il demande au rapporteur spécial si l'expression "le lieu de sa future résidence" ne vise pas le siège du consulat.

39. Enfin, les mots "seront munis", au paragraphe 1, peuvent impliquer qu'une lettre de provision qui ne contient pas toutes les indications spécifiées risque de ne pas être valable.

40. M. SANDSTRÖM pense que l'on pourrait tenir compte des observations de M. Bartoš en supprimant le paragraphe 3 et en rédigeant comme suit le début du paragraphe 2 "L'Etat qui a nommé ... communiquera la lettre de provision par la voie diplomatique ou toute autre voie appropriée...".

41. M. PADILLA NERVO fait observer que l'article 6 se compose de deux parties: une définition de la lettre de provision et une disposition de fond aux termes de laquelle la lettre doit être communiquée à l'Etat de résidence. Il serait peut-être judicieux de scinder les deux parties en faisant figurer la première dans l'article relatif aux définitions.

42. Passant au paragraphe 3, il demande ce qu'il faut entendre par "A défaut de relations diplomatiques". S'agit-il des cas de non-reconnaissance ou de l'absence de relations diplomatiques entre Etats qui se sont reconnus? La question est importante car l'article 12 prévoit que l'octroi de l'exequatur ou la demande d'exequatur implique la reconnaissance de l'Etat ou du Gouvernement intéressé.

43. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle qu'on a dit que la grande diversité de la pratique en matière de lettres de provision permettait peut-être de conclure qu'une simple notification serait suffisante. A son avis, cette solution ne serait pas aussi souhaitable qu'elle peut le paraître. L'exequatur est un document officiel et l'on est donc fondé à recommander que les "pouvoirs" — c'est l'expression proposée par M. Scelle — (voir plus haut par. 33) du fonctionnaire consulaire soient communiqués sous la forme d'un document officiel au vu duquel l'exequatur sera accordé.

44. Il relève qu'au paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 6, le rapporteur spécial écrit que, "à côté de ces titres réguliers", les Etats acceptent des "titres irréguliers" — il s'agit probablement de titres qui ne sont pas établis dans les formes habituelles — comme par exemple une notification concernant la nomination du fonctionnaire consulaire. L'une des conventions que le rapporteur spécial cite à cet égard, la Convention consulaire du 14 mars 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, prévoit au paragraphe 2 de l'article 4 que l'exequatur ou toute autre autorisation doit être délivrée "sur le vu du titre de nomination ou de toute autre notification d'affectation" [3]. Donc, même dans cette convention, la rédaction employée révèle une préférence pour la lettre de provision.

45. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) constate que, d'une manière générale, les membres de la Commission paraissent d'accord sur le fond de l'article 6. En réponse à l'observation que M. Padilla Nervo a formulée sur l'ensemble de l'article, il ajoute qu'il continue de penser qu'il est préférable de ne pas transférer une partie de l'article 6 dans l'article relatif aux définitions étant donné que la lettre de provision constitue le document essentiel lors de l'acquisition du statut consulaire; de plus, l'article 6 se rattache étroitement aux articles qui le suivent.

46. On a reproché au paragraphe 1 d'être trop strict; son but était simplement d'énumérer les indications essentielles que doit fournir l'Etat d'envoi lors de la nomination d'un consul. Toutefois, comme il peut être difficile dans certains cas de spécifier le lieu de la future résidence du consul, c'est-à-dire du siège du consulat, M. Zourek est disposé à atténuer le dernier membre de phrase du paragraphe 1 en ajoutant, par exemple, les mots "si possible".

47. Il n'aurait pas d'objection de principe contre la suppression du mot "pleins" au paragraphe 1, comme M. Scelle l'a proposé, mais ne voit pas en quoi l'expression "pleins pouvoirs" pourrait prêter à critique.

48. On a fait observer à juste titre — d'ailleurs cette pratique est mentionnée dans le commentaire relatif à l'article 6 — que les gouvernements se bornent quelquefois à notifier les nominations des consuls à l'Etat de résidence, et le rapporteur spécial est disposé à tenir compte de cette pratique soit en remplaçant les mots "lettre de provision" par un terme général, soit en disant expressément que la lettre de provision peut être remplacée par une notification faite par l'Etat d'envoi à l'Etat de résidence, si ce dernier accepte une telle façon de procéder.

49. On a soutenu en outre que le paragraphe 2 devrait être rédigé en termes plus souples. Bien que, dans sa

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, 1954-1955, No 2731, p. 214.

rédaction actuelle, le texte corresponde à la pratique, M. Zourek peut accepter la proposition de M. Sandström, laquelle prévoit toutes les éventualités.

50. M. García Amador a exprimé des doutes au sujet du dernier membre de phrase du paragraphe 2. M. Zourek ne pense pas que le passage en question puisse être interprété comme signifiant qu'une sorte de consentement supplémentaire est requis en dehors de celui que mentionnent les articles suivants, auxquels on pourrait, au besoin, renvoyer directement. Il s'agit, en tout cas, d'une question de rédaction qui devrait être renvoyée au Comité de rédaction.

51. En réponse à la question de M. Padilla Nervo concernant le début du paragraphe 3, M. Zourek précise que ce passage vise aussi bien le cas où les relations diplomatiques n'ont pas encore été établies que le cas où elles ont été temporairement rompues. L'usage de transmettre la lettre de provision par l'intermédiaire de la mission consulaire n'est peut-être pas une pratique générale, mais cette possibilité est prévue dans quelques législations, et M. Zourek pense que c'est une méthode raisonnable dans les circonstances envisagées au paragraphe 3, car de cette façon on marque que l'on ne peut utiliser une autre voie que dans ce cas particulier.

52. On peut supprimer le paragraphe 3 comme le propose M. Sandström, à condition d'ajouter au paragraphe 2, après le mot "diplomatique", les mots "ou toute autre voie". Néanmoins, M. Zourek préférerait maintenir le paragraphe 3.

53. Le PRESIDENT, tout en reconnaissant qu'il faut éviter une rigueur excessive, pense qu'un certain formalisme est souhaitable, notamment pour les fonctionnaires consulaires nommés à des postes éloignés de la capitale. En effet, malgré la facilité des communications modernes, il est possible qu'il faille beaucoup de temps pour que la notification parvienne aux autorités locales. Dans ces cas, le fonctionnaire consulaire doit être en possession d'un document formel.

54. Il propose de renvoyer l'article 6 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine à la lumière du débat.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 7

55. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 7, expose que son objet est de codifier la pratique actuelle. L'exequatur est l'acte octroyant la reconnaissance définitive par l'Etat de résidence à une personne envoyée comme consul dans cet Etat. La forme de l'exequatur est entièrement réglée par la législation de l'Etat de résidence. Les formes dans lesquelles il peut être délivré sont décrites dans le commentaire. Le rapporteur spécial attire l'attention de la Commission sur le fait que le terme "exequatur" est utilisé dans cet article pour désigner toute autorisation définitive, quelle qu'en soit la forme, accordée par l'Etat de résidence à un consul étranger, d'exercer les fonctions consulaires sur le territoire de l'Etat de résidence. Comme une reconnaissance provisoire peut être accordée au consul en attendant la délivrance de l'exequatur en bonne et due forme, et comme les fonctions consulaires peuvent être également exercées par intérim, l'article commence par mentionner les articles 9 et 11 qui traitent, respectivement, de la reconnaissance provisoire et de la gestion intérimaire. M. Zourek appelle l'attention sur le paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 10, qui ajoute qu'il est d'usage de publier l'octroi de l'exequatur dans les gazettes officielles.

56. Enfin, l'expression "représentants consulaires" doit être remplacée par "consuls".

57. Pour M. VERDROSS, l'article 7 semble être en contradiction avec la thèse fondamentale du rapporteur spécial selon laquelle l'établissement de relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires. Si une mission diplomatique peut comprendre une section consulaire, cette dernière peut évidemment, sans avoir reçu l'exequatur, exercer des fonctions normales, telles que la délivrance de visas, qui sont régies par la législation interne de l'Etat d'envoi. L'exequatur n'est indispensable que pour les activités spécifiquement consulaires, telles que la protection des nationaux devant les autorités locales ou le fait d'assumer certaines fonctions administratives et judiciaires régies par la législation de l'Etat de résidence.

58. M. SANDSTRÖM ne voit pas d'objection touchant la substance de l'article 7, mais ce texte devrait tenir compte du fait que l'exequatur peut revêtir une forme différente comme c'est le cas dans la disposition que contient la Convention consulaire de 1952 conclue entre le Royaume-Uni et la Suède.

59. En ce qui concerne la rédaction de l'article, il serait plus conforme à l'intention du rapporteur spécial, et plus clair, de placer en premier la seconde phrase, laquelle serait suivie — dans un deuxième paragraphe — du contenu de l'article 10. Le reste de l'article 7 pourrait alors former un troisième paragraphe ou un article séparé.

60. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) précise, à l'intention de M. Verdross, que l'article 7 ne saurait prêter à fausse interprétation car il ne se rapporte manifestement qu'aux chefs de postes consulaires, et l'exequatur n'est évidemment pas requis lorsque les fonctions consulaires sont exercées par une section de la mission diplomatique. Mais, même lorsque dans des cas exceptionnels l'Etat d'envoi aurait demandé l'exequatur pour un ou plusieurs des fonctionnaires chargés des affaires consulaires dans une mission diplomatique, la raison en serait qu'il veut assurer aux représentants consulaires le droit d'entrer directement en relations avec les autorités locales ou d'exercer des activités qui nécessairement présupposent des démarches auprès des autorités locales.

61. M. AMADO estime que la question n'a pas reçu une réponse complète. Par exemple, le Brésil suit la pratique de demander l'exequatur pour un fonctionnaire d'une mission diplomatique qui exerce des fonctions consulaires sortant complètement de l'activité diplomatique normale.

62. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) pense que cette question pourra être discutée, si toutefois il est encore nécessaire, à propos du paragraphe 2 de l'article premier dont l'examen a été ajourné. Il tient à souligner de nouveau que les missions diplomatiques n'ont besoin d'aucune autorisation pour exercer les fonctions consulaires normales, sauf si elles voulaient entrer en contact direct avec les autorités locales de l'Etat accréditaire. La pratique des Etats, pour autant qu'elle est connue, n'exige pas que le chef de la section consulaire d'une mission diplomatique obtienne l'exequatur pour entrer en fonctions. Ce fonctionnaire reste membre de la mission diplomatique et travaille sous la direction et la responsabilité du chef de la mission. L'octroi de l'exequatur à un tel fonctionnaire — dans les cas vraiment peu nombreux où cet exequatur est donné ou exigé — constitue l'autorisation, pour la personne en question,

d'entrer en relations directes avec les autorités locales, selon les modalités déterminées par l'Etat de résidence; il ne saurait aucunement être considéré comme une condition dont dépendrait l'exercice des fonctions consulaires par la mission diplomatique. La distinction est importante, et il serait utile que les gouvernements fournissent des renseignements sur la pratique actuelle.

63. M. MATINE-DAFTARY rappelle que le rapporteur spécial n'a pas répondu à la question soulevée par M. Verdross, savoir si, pour exercer des fonctions régies uniquement par la législation interne de l'Etat d'envoi, telles que la délivrance de visas, le fonctionnaire intéressé doit avoir l'exequatur lorsqu'il appartient à une mission diplomatique.

La séance est levée à 13 heures.

509ème SEANCE

Vendredi 5 juin 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gérald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

1. Le PRESIDENT pense qu'avant de reprendre la discussion de l'article 7, la Commission voudra peut-être consacrer quelques instants à la question générale des rapports entre le projet sur les relations et immunités consulaires et le projet concernant les relations et immunités diplomatiques qui a été adopté à la dixième session. Le rapporteur spécial avait préparé le premier de ces textes avant que le second ait été adopté, et certaines différences de présentation sont, dans une large mesure, dues au hasard.

2. Il serait souhaitable de mettre les deux textes en harmonie chaque fois que les questions traitées sont semblables quant au fond et d'expliquer dans le commentaire à quels égards et pour quelles raisons des dispositions apparemment comparables diffèrent l'une de l'autre. C'est ainsi que, d'après l'article 8 du projet qui a trait aux relations consulaires, un Etat qui refuse l'exequatur n'est pas tenu de donner les raisons de ce refus, alors que l'article 8 de l'autre projet ne comporte pas de disposition en ce sens.

3. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) reconnaît que dans la mesure où il y a concordance entre le statut des missions diplomatiques et celui des missions consulaires, les deux textes doivent être aussi proches l'un de l'autre que possible. Lorsque le statut et les fonctions diffèrent, les dispositions à adopter différeront aussi, bien entendu; les divergences pourront être expliquées dans le commentaire. Toutefois, ce parallélisme ne doit pas être poussé à outrance. En effet, si la Commission venait à conclure que la solution proposée dans le projet concernant les relations et immunités diplomatiques pouvait être améliorée, elle ne doit pas hésiter à adopter un texte amélioré dans le projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires. Le deuxième rapport de M. Zourek contiendra d'ailleurs quelques articles additionnels faisant pendant aux dispositions du projet sur les relations diplomatiques.

4. Répondant à une question posée par M. François, le PRESIDENT précise que, comme l'Assemblée générale n'a pas encore pris de décision sur la forme définitive à donner au projet concernant les relations diplomatiques, la possibilité reste ouverte de proposer des amendements à ce projet.

5. M. PADILLA NERVO, reprenant l'exemple cité par le Président, fait observer que les deux articles 8 ont trait à des situations totalement différentes. Le cas visé dans le texte concernant les relations diplomatiques est celui où une personne qui a reçu l'agrément d'un Etat est ultérieurement déclarée *persona non grata* par cet Etat, tandis qu'il s'agit, dans le second texte, du refus de l'exequatur à une personne qui n'a jamais été admise à l'exercice des fonctions consulaires.

6. Le PRESIDENT pense qu'il faut cependant un commentaire pour expliquer pourquoi même l'article 4 du projet concernant les relations et immunités diplomatiques ne dit rien du point de savoir si l'Etat accréditaire est ou non tenu de donner les raisons pour lesquelles il refuse l'agrément.

ARTICLE 7 (*suite**)

7. M. EDMONDS estime que l'article 7 ne devrait pas contenir de dispositions si détaillées que cela le rende par trop rigide et d'application trop difficile. Il semble que selon l'intention du rapporteur spécial, seuls les chefs de poste ont besoin de l'exequatur, ce qui est en contradiction avec le texte original de l'article 4.

8. A propos des indications données dans le commentaire du rapporteur spécial sur la forme de l'exequatur, M. Edmonds déclare que c'est au Gouvernement de l'Etat de résidence qu'il appartient de décider de la forme que l'"assentiment" devra revêtir, et il ajoute que, sur ce point, le projet de la Harvard Law School, déjà cité à la séance précédente, (voir 508ème séance, par. 7) paraît d'une admirable clarté, et ne laisse place à aucune ambiguïté.

9. M. YOKOTA fait observer que, malgré l'assurance donnée dans le commentaire que le mot "exequatur", au sens de l'article 7, s'applique à tout document par lequel l'Etat de résidence autorise l'exercice des fonctions consulaires, l'article lui-même prête, sous sa forme actuelle, à une interprétation plus étroite. Pour y obvier, M. Yokota propose d'ajouter, à la fin de la deuxième phrase, les mots "ou d'autres formes d'autorisation".

10. Selon la pratique suivie au Japon, l'exequatur proprement dit est accordé par l'Empereur lorsque la lettre de provision est signée par le Chef de l'Etat d'envoi. Lorsque la lettre de provision est signée par le Ministre des affaires étrangères de l'Etat d'envoi, l'acte d'autorisation prend la forme d'une lettre officielle d'autorisation signée par le Ministre des affaires étrangères du Japon.

11. M. MATINE-DAFTARY demande instamment que la Commission s'abstienne d'entrer dans des subtilités. L'exequatur est une institution classique, qui doit être conservée puisque l'exercice des fonctions consulaires intéresse dans une certaine mesure la souveraineté de l'Etat de résidence.

---

* Reprise du débat de la 508ème séance.

12. M. TOUNKINE juge l'article 7 acceptable dans l'ensemble et pense qu'il convient de conserver le terme "exequatur", mais il reconnaît qu'il faudrait assouplir quelque peu la deuxième phrase de cet article puisque le consentement nécessaire peut s'exprimer sous d'autres formes. Il propose d'ajouter le mot "normalement" après les mots "cet assentiment est".

13. M. PAL appuie la proposition d'amendement de M. Tounkine.

14. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime qu'il faut voir dans les articles 9 et 11 le complément de l'article 7, et non une exception, ou une autre manière de conférer la reconnaissance à un consul étranger, comme il est dit au paragraphe 8 du commentaire du rapporteur spécial. Le secrétaire croit donc qu'il serait préférable de supprimer le membre de phrase qui ouvre l'article "Sous réserve des articles 9 et 11".

15. M. ALFARO juge l'article 7 acceptable quant au fond, réserve faite des mots qui figurent en apposition aux mots "représentants consulaires" et d'après lesquels il s'agit de ceux qui sont "nommés chefs de poste", expression qui semble exclure les fonctionnaires consulaires subalternes. Ce passage prête à confusion: on pourrait entendre que les fonctionnaires consulaires autres que les chefs de poste peuvent exercer les fonctions consulaires sans le consentement de l'Etat de résidence.

16. Le PRESIDENT est d'avis que l'on pourrait, pour prévenir d'éventuelles erreurs d'interprétation, reprendre dans le corps même de l'article la première phrase du paragraphe 10 du commentaire.

17. M. SANDSTRÖM n'est pas convaincu que le paragraphe 10 du commentaire reflète exactement la pratique actuelle. Il ressort, par exemple, de la Convention consulaire conclue en 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, et qui a déjà été citée précédemment, que l'exequatur est requis pour tout fonctionnaire consulaire et non pas seulement pour les chefs de poste.

18. M. YOKOTA signale qu'au Japon l'exequatur accordé au chef d'un poste consulaire ne s'étend pas de plein droit à ses adjoints; la nomination de ceux-ci doit être portée à la connaissance du Ministre des affaires étrangères, afin qu'il puisse les autoriser, par une lettre officielle, à exercer leurs fonctions.

19. M. PAL appelle l'attention de la Commission sur une différence fondamentale entre les deux projets en ce qui concerne l'entrée en fonctions des chefs de poste et celle des autres fonctionnaires. Il n'est pas stipulé à l'article 6 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques que l'agrément de l'Etat accréditaire soit requis pour l'entrée en fonctions des membres d'une mission diplomatique autres que le chef de la mission. M. Pal pense qu'il serait bon d'insérer également dans le projet concernant les relations consulaires un article distinct visant les membres du personnel consulaire subordonnés au chef de poste, qui s'inspirât des dispositions prévues à l'article 6 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

20. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), répondant aux interventions qui précèdent, fait remarquer que la rigidité reprochée à l'article 7 est plus apparente que réelle. L'interprétation de cet article dépend du sens que l'on donne au mot "exequatur"; or, le commentaire précise que ce mot, au sens où il est employé dans cet article, englobe toute autorisation donnée par l'Etat de résidence, quelle qu'en soit la forme. Il semble que le Comité de rédaction puisse mettre au point une formule acceptable; M. Zourek pense que l'amendement proposé par M. Tounkine (voir plus haut par. 12) suffit parfaitement. Si l'article était modifié comme l'a proposé M. Tounkine et accompagné, dans le commentaire, d'explications précises, personne ne pourrait mettre en doute que c'est à l'Etat de résidence, et à lui seul, qu'il appartient de régler la question de la forme de l'exequatur.

21. L'article 7, dans son texte actuel, n'empêche nullement l'Etat de résidence d'exiger que des fonctionnaires consulaires autres que les chefs de poste soient munis de l'exequatur pour exercer leurs fonctions. Toutefois, M. Zourek reconnaît qu'il serait utile, ainsi que l'a dit M. Pal, de faire figurer dans le projet un article traitant plus spécialement du personnel subordonné au chef de poste, qui correspondrait à l'article 6 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. En ce qui concerne la suggestion faite par le Président (voir plus haut par. 16), M. Zourek préférerait reprendre la teneur de la première phrase du paragraphe 10 du commentaire dans un article séparé plutôt qu'à l'article 7. En réponse à l'observation de M. Sandström qui se demande si la pratique décrite dans cette phrase est générale, M. Zourek dit qu'il est parfois difficile de recueillir des renseignements concernant la pratique des Etats sur un point donné. Il espère que les observations des gouvernements apporteront à la Commission des renseignements complémentaires. Pour autant qu'il puisse en juger pour le moment, il est d'exception, et non de règle, que l'on exige l'exequatur pour les adjoints du chef de poste qui sont sous ses ordres.

22. Le rapporteur spécial n'a pas défini l'exequatur parce qu'il a jugé que c'était une institution trop bien connue, mais il ne voit pas d'inconvénient à insérer une définition dans le projet.

23. Il ne peut pas accepter la suggestion du secrétaire, parce qu'il croit bon d'employer à l'article 7 une formule d'où il ressort que l'octroi de l'exequatur ne constitue pas la seule manière de conférer la reconnaissance, requise dans tous les cas, à un consul pour l'exercice de ses fonctions.

24. En conclusion, le rapporteur spécial se déclare persuadé que le Comité de rédaction ne trouvera aucune difficulté à élaborer pour l'article 7 un texte que puisse accepter l'ensemble des membres de la Commission. Il insiste sur le fait qu'il préférerait voir l'article 7 s'appliquer exclusivement aux personnes désignées pour occuper les fonctions de chef de poste; il faudrait traiter dans un article distinct de leurs adjoints et du personnel qui est sous leurs ordres.

25. Le PRESIDENT ajoute qu'un argument supplémentaire milite en faveur d'une rédaction séparant les dispositions relatives aux chefs de poste de celles qui ont trait au personnel consulaire: c'est que, dans le projet concernant les relations diplomatiques, les dispositions relatives au chef de la mission sont séparées de celles qui ont trait au personnel de la mission.

26. M. PADILLA NERVO pense aussi qu'un article séparé devrait être consacré au personnel consulaire. Toutefois, le problème de la définition de ce personnel se posera à propos de l'article relatif aux définitions où il faudrait, à son avis, faire une distinction entre les différentes catégories de ce personnel. Il cite en particulier les paragraphes 6 et 7 de l'article 2 (*Définitions*), de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède de 1952. Il semble ressortir de ces

dispositions que l'expression générique "personnel consulaire" n'est pas assez précise et qu'il faudrait distinguer entre les divers membres de ce personnel.

27. Le PRESIDENT propose de renvoyer l'article 7 au Comité de rédaction, qui tiendra compte des observations présentées au cours du débat.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 8

28. Le PRESIDENT appelle l'attention de la Commission sur l'amendement présenté par M. Scelle (A/CN.4/L.82) — semblable à l'amendement suggéré par M. Sandström — qui propose de supprimer les mots "sans avoir à donner les raisons d'un tel refus".

29. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) expose que cet article a été compris dans le projet parce que, à la différence de la pratique suivie en ce qui concerne les agents diplomatiques, il n'y a pas, en règle générale, de procédure d'agréation pour les consuls. C'est une règle de droit international universellement admise que tout Etat a le droit de refuser d'accepter comme consul une personne qu'il juge indésirable. Ce droit découle de la souveraineté des Etats, et se trouve confirmé par la pratique des Etats, citée dans le commentaire relatif à cet article. A son avis, la question qui pourrait prêter à controverse dans cet article est celle de savoir si les Etats doivent communiquer les raisons du refus de l'exequatur. Il prie la Commission de se reporter, sur ce point, au paragraphe 3 du commentaire relatif à l'article. Le projet ne peut imposer l'obligation de motiver le refus de l'exequatur parce que la pratique est loin d'être uniforme à cet égard: les conventions prescrivant la communication des motifs du refus constituent une exception. De plus, l'article 4 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ne mentionne pas une telle obligation.

30. En ce qui concerne l'amendement de M. Sandström, il pense que le membre de phrase en question doit être maintenu parce qu'il énonce ce qui correspond à la pratique internationale courante. Mais si la majorité de la Commission le décidait, ces mots pourraient néanmoins être supprimés puisque, de toute façon, le commentaire note que la pratique en la matière est variée. Toutefois, M. Zourek tient à souligner que la formule qu'il propose n'empêche pas un Etat de donner les raisons de son refus s'il le veut.

31. Au sujet du premier membre de phrase de l'article, qui s'ouvre par les mots "A moins", M. Zourek souligne qu'un Etat de résidence qui a donné son agrément à la personne du consul ne saurait refuser l'exequatur, lorsque l'Etat d'envoi, par la suite, demande l'exequatur pour la personne agréée. Si des raisons valables se présentent ultérieurement, il peut déclarer le fonctionnaire en cause *persona non grata*; toutefois, cette situation ne rentrerait pas dans le cadre de l'article 8.

32. Le PRESIDENT demande si l'article s'applique aux chefs de poste seulement ou à tout le personnel consulaire. Dans ce dernier cas, la disposition serait beaucoup plus rigoureuse que la disposition correspondante visant le personnel des missions diplomatiques.

33. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) précise que l'article ne concerne que les chefs de poste. Il est disposé à le dire explicitement dans l'article et à rédiger un article spécial relatif au personnel consulaire.

34. M. SANDSTRÖM pense que l'article 8 devrait être examiné en même temps que l'article 17 (*Retrait de l'exequatur*) puisque ces deux articles traitent de questions très rapprochées qu'il y aurait avantage à discuter simultanément.

35. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) reconnaît l'intérêt de la proposition de M. Sandström. Toutefois, il ne faut pas oublier que les articles se rapportent à deux situations tout à fait différentes. L'article 8 concerne la première admission d'une personne à l'exercice de fonctions consulaires alors que l'article 17 prévoit le cas où l'exequatur accordé à un consul lui est retiré plus tard. Le retrait de l'exequatur est plus grave que son simple refus.

36. Le PRESIDENT estime que les deux articles traitent de questions entièrement différentes et qu'il serait préférable de ne pas les examiner ensemble. En outre, l'article 17 établit pour les fonctionnaires consulaires un régime plus favorable que celui qui est prévu pour les agents diplomatiques dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, puisque, aux termes de l'article 8 de ce dernier (Personne déclarée persona non grata), les droits de l'Etat accréditaire ne sont aucunement limités alors que l'article 17 du projet concernant les relations et immunités consulaires les restreint. Les membres de la Commission peuvent néanmoins, s'ils le désirent, se référer à l'article 17 en discutant l'article 8.

37. M. EDMONDS pense que l'article 8 pourrait être intitulé "Refus d'admission".

38. En ce qui concerne le membre de phrase qui s'ouvre par les mots "A moins", au début de l'article, il est inhabituel, à son avis, que les Etats procèdent à des négociations avant de nommer les fonctionnaires consulaires. Il ne serait peut-être guère opportun de la part de la Commission de donner à entendre que ces négociations sont souhaitables ou nécessaires; d'ailleurs, la suppression de ces mots ne signifierait pas qu'il ne doive jamais y avoir de négociations.

39. Pour M. SCELLE, l'article 8 est inutile et contient une disposition inacceptable. Il est inutile parce qu'il exprime simplement sous une forme négative la substance de l'article 7; l'idée essentielle est la même dans les deux articles puisqu'un Etat a le droit d'accorder et le droit de refuser l'exequatur.

40. La disposition inacceptable de l'article est le membre de phrase "sans avoir à donner les raisons d'un tel refus". Il est dit au paragraphe 1 du commentaire que le droit de refuser l'exequatur découle de la souveraineté de l'Etat. Formuler cette thèse de la souveraineté absolue dans le projet de la Commission constituerait un pas en arrière dans l'évolution du droit international. On pourrait dire à la rigueur qu'un Etat est libre de motiver ou non son refus, mais on aurait manifestement tort de donner à entendre qu'il ne doit pas le faire. En outre, il ne suffit pas de soutenir que les gouvernements se consulteront avant de prendre une décision; le paragraphe 3 du commentaire permet de voir que la pratique en la matière est très variée. Même si la pratique dominante était de ne pas motiver le refus de l'exequatur, il faut se rappeler que la Commission n'est pas simplement chargée d'enregistrer la pratique mais qu'elle doit aussi faire progresser les principes du droit international.

41. M. YOKOTA note que le rapporteur spécial n'est pas entièrement opposé à l'idée de supprimer le dernier membre de phrase de l'article 8. Une question semblable s'est présentée au cours de l'examen de la disposition correspondante du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, et la Commission a

décidé de supprimer une clause analogue. Il est évidemment souhaitable, dans certains cas, que l'Etat intéressé donne les raisons du refus de l'exequatur car, si ces raisons sont valables, l'Etat d'envoi acceptera le refus, de bonne grâce. Le rapporteur spécial a dit que la pratique habituelle était de ne pas donner de raisons et cependant, dans trois des quatre exemples cités au paragraphe 1 du commentaire, les Etats de résidence ont motivé leur refus. Bien que ces exemples ne soient pas les seuls, ils font supposer qu'en fait les raisons sont souvent données. En conséquence, M. Yokota appuie l'amendement de M. Sandström.

42. Le rapporteur spécial a indiqué que l'article 8 se rapportait seulement à l'admission des chefs de postes consulaires. Comme l'Etat de résidence a également le droit de refuser de recevoir d'autres fonctionnaires consulaires, cette question devrait être réglée dans le projet, de préférence dans un article séparé.

43. M. SANDSTRÖM précise qu'il a présenté son amendement surtout parce que la disposition "sans avoir à donner les raisons d'un tel refus" n'a pas d'équivalent dans le projet sur les relations et immunités diplomatiques. Toutefois, à la réflexion, il est arrivé à la même conclusion que M. Scelle: l'article dans son ensemble est inutile. La règle principale résulte déjà implicitement de l'article 7, dont l'article 8 ne fait que reprendre la substance sous une forme négative, et la répétition de la règle en des termes différents dans un article séparé ne se justifie que si une exception y est apportée. La clause commençant par les mots "A moins" fait penser qu'il en est ainsi mais, à son avis, il ne s'agit pas d'une véritable exception. A supposer que l'agrément ait été donné d'avance, l'Etat de résidence a le droit de le retirer tout de même qu'il peut révoquer l'exequatur déjà donné, mesure plus grave encore. Par conséquent, l'article ne correspond pas à la pratique actuelle et il ne constitue pas une contribution souhaitable au développement progressif du droit international. La disposition contenue dans le dernier membre de phrase aurait pu être une raison de maintenir l'article, afin de marquer la différence avec la disposition du paragraphe 2 de l'article 17. Mais il s'agit de savoir si l'on doit maintenir le paragraphe 2 dudit article. M. Sandström estime, quant à lui, que ce paragraphe devrait être supprimé et partant, que l'article 8 n'a plus de raison d'être.

44. M. PAL ne voit aucun motif de maintenir le membre de phrase "sans avoir à donner les raisons d'un tel refus". La question de savoir si l'Etat intéressé doit donner les raisons pour lesquelles il déclare un agent diplomatique *persona non grata* a été examinée à propos de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, et la Commission a décidé de ne pas mentionner ce point dans le texte de l'article. Toutefois, le passage ci-après du paragraphe 6 du commentaire relatif à cet article a précisé la position prise par la Commission: "Le silence que le projet garde sur la question de savoir si, en déclarant *persona non grata* une personne proposée ou nommée, l'Etat accréditaire est tenu de motiver sa décision, doit être interprété dans le sens que ceci est laissé à la libre appréciation de l'Etat accréditaire[1]." Il n'y a aucune raison de ne pas régler la question de la même manière dans le projet étudié.

45. M. Pal a du mal à comprendre le membre de phrase commençant par "A moins". Peut-être vise-t-il les divers aspects de la situation éventuelle d'un consul qui a été accepté par un Etat de résidence mais n'a pas encore été admis à exercer des fonctions consulaires sur son territoire. Il lui semble cependant que tous les aspects possibles du problème sont entièrement couverts par les articles 5, 6 et 7 combinés avec l'article 17. La clause incriminée est donc inutile.

46. Après suppression du premier et du dernier membre de phrase, il ne restera plus de l'article 8 que la disposition selon laquelle un Etat a le droit de refuser d'admettre une personne nommée chef d'un poste consulaire à exercer ses fonctions sur son territoire; mais l'article 7 prévoit déjà que les chefs de poste ne peuvent entrer en fonctions avant d'avoir obtenu l'assentiment de l'Etat de résidence. L'article 8 n'a d'utilité que s'il conserve son dernier membre de phrase, sans quoi il n'a plus de raison d'être.

47. M. VERDROSS estime qu'il est exact d'observer que l'article 8 reproduit l'article 7 sous une forme négative. Il est évident que la seule manière dont un Etat peut exprimer son refus d'admettre un fonctionnaire consulaire à exercer ses fonctions est de ne pas lui accorder l'exequatur. Il faudrait donc supprimer l'article 8, quitte à ajouter, au besoin, quelques mots à l'article 7 pour préciser que l'Etat de résidence envisagé a le droit de retirer l'exequatur.

48. Au sujet du membre de phrase commençant par les mots "A moins" qui ouvrent l'article, M. Verdross fait valoir que les relations consulaires supposent non seulement la confiance mutuelle des Etats intéressés, mais la continuité de cette confiance mutuelle. Qu'un agrément ait été donné d'avance n'implique pas nécessairement que l'exequatur sera accordé.

49. M. BARTOS approuve la thèse de M. Scelle sous la forme développée que lui a donnée M. Pal (voir plus haut, par. 44). Il partage aussi l'opinion de M. Verdross, sauf qu'il proposera que le passage relatif au droit d'un Etat de refuser l'exequatur soit inséré dans le commentaire.

50. M. ERIM fait observer que l'agrément est mentionné pour la première fois dans le projet à l'article 8. Il n'en est pas question à l'article 7. A son avis, on ne peut pas régler de la même manière le cas où l'exequatur est refusé à un fonctionnaire consulaire pour lequel aucun agrément n'a été donné et celui où il y a eu agrément. Il estime comme M. Verdross que l'agrément ne signifie pas nécessairement que l'exequatur sera accordé, mais, s'il est refusé, les raisons du refus doivent être indiquées. L'agrément ne peut avoir été donné qu'après une enquête en règle et dès lors, le refus d'accorder l'exequatur doit être expliqué à l'égal du retrait de l'exequatur comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 17.

51. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), se référant à l'intervention de M. Edmonds (voir plus haut par. 37 et 38), indique que la procédure d'agréation n'est pas courante, mais certaines conventions consulaires la prévoient. Elle est exceptionnelle, il le reconnaît, mais c'est une pratique qui, à son sens, doit être mentionnée dans le texte — encore que l'on puisse employer un terme plus général que le mot "agrément" — pour permettre aux gouvernements de présenter leurs observations à son égard. Il est néanmoins disposé, le cas échéant, à retirer le membre de phrase qui ouvre l'article — "A moins qu'il n'ait donné son agrément d'avance" — et à traiter la question dans le commentaire.

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. III, p. 13.

52. En revanche, le rapporteur spécial ne peut accepter qu'on supprime du texte la mention du droit de l'Etat de résidence de refuser d'admettre une personne à l'exercice de fonctions consulaires sur son territoire. On a soutenu qu'il s'agissait de la formulation sous une forme négative de la règle énoncée à l'article 7. C'est peut-être vrai, mais c'est l'une des manières les plus généralement acceptées de formuler cette règle; un grand nombre de lois nationales et de conventions internationales consacrent le droit de refuser l'exequatur. Il faut faire figurer dans le projet une disposition concernant ce droit, ne serait-ce que sous la forme d'un amendement à l'article 7.

53. Il pense comme M. Yokota (voir plus haut, par. 42) que le projet doit contenir une clause relative aux droits de l'Etat de résidence à l'égard des membres du personnel consulaire qui ne sont pas chefs de poste. Le projet comportera un article visant le personnel des consulats et l'on pourrait y insérer une telle clause.

54. Le rapporteur spécial reconnaît que le dernier membre de phrase — "sans avoir à donner les raisons d'un tel refus" — peut être supprimé.

55. M. AMADO déclare que le rapporteur spécial ne l'a pas convaincu de la nécessité de mentionner dans le projet la procédure d'agréation. A sa connaissance, cette procédure n'a jamais été suivie pour les consuls, et il constate qu'au paragraphe 2 de son commentaire, le rapporteur spécial ne s'appuie sur aucun fait précis pour soutenir que cette procédure existe. Si, comme le commentaire le donne à entendre, elle a été imposée aux Etats vaincus après la première guerre mondiale, c'est une raison de plus pour ne pas la faire figurer dans le projet en discussion. L'on s'est accordé à reconnaître que le dernier membre de phrase, qui concerne l'énoncé des raisons, devrait être supprimé, et M. Amado pense comme M. Pal que dans ces conditions l'article 8 devient inutile.

56. M. PAL reste convaincu, malgré l'exposé du rapporteur spécial, que l'article 8 ne présenterait aucune utilité. S'il avait un sens dans le contexte du projet d'articles établi par le rapporteur spécial — puisqu'il était primitivement prévu au paragraphe 1 de l'article premier que tout Etat a le droit d'établir des relations consulaires avec les Etats étrangers —, les modifications apportées aux articles du début lui ont fait perdre son intérêt, d'autant que le paragraphe 1 de l'article premier a été supprimé.

57. Le PRESIDENT constate que l'accord est général en faveur de la suppression du dernier membre de phrase de l'article 8; il pense, quant à lui, que sans ce membre de phrase l'article devient sans objet. Bien plus, ce membre de phrase supprimé, l'article dit en fait que, si un Etat a donné son agrément d'avance, il ne peut refuser l'exequatur. Or, il est patent qu'il n'en est pas ainsi, bien que l'on doive présumer qu'en pareil cas un Etat ne refusera l'exequatur que pour des raisons graves. Toutefois, ce cas se produira si rarement que le Président ne croit pas qu'il y ait lieu de lui consacrer une disposition spéciale du projet. Il espère que le rapporteur spécial pourra se rallier à cette manière de voir. La suppression du membre de phrase "A moins qu'il n'ait donné son agrément d'avance" n'implique pas que les Etats n'ont pas latitude d'appliquer la procédure d'agréation; la thèse du rapporteur spécial sur ce point pourrait être exposée dans le commentaire.

58. Le Président espère même que le rapporteur spécial acceptera de supprimer l'article 8 dans sa totalité. Si le rapporteur spécial jugeait indispensable une disposition concernant le droit de l'Etat de résidence de refuser l'exequatur, le Président croit qu'il suffirait d'ajouter à la fin de l'article 7 une phrase conçue en ces termes: "Toutefois, aucun Etat n'est tenu d'accorder l'exequatur."

59. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répond à M. Amado qu'il existe des conventions prévoyant le recours à la procédure d'agréation et que d'autres conventions de ce type seront sans doute conclues à l'avenir. C'est, du reste, une pratique qui est à encourager. Le cas est exceptionnel, comme le rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le dire, et le membre de phrase commençant par les mots "A moins que" a été inséré pour tenir compte de ce cas exceptionnel. Mais étant donné qu'il a provoqué au sein de la Commission une opposition si marquée, le rapporteur spécial est disposé à le retirer, non sans penser toutefois qu'il conviendrait de demander aux gouvernements leurs observations sur ce point.

60. Il accepte donc qu'en renvoyant l'article 8 au Comité de rédaction, on invite celui-ci à prendre pour base la suggestion du Président.

61. M. SANDSTRÖM croit que certains membres de la Commission restent d'avis qu'il ne serait pas opportun de modifier l'article 7 dans le sens indiqué. Il accepte, quant à lui, la suggestion du Président (voir plus haut par. 58), étant entendu toutefois que la solution envisagée sera soumise à un nouvel examen lorsque le rapport du Comité de rédaction viendra devant la Commission.

La suggestion du Président est adoptée, avec les réserves faites par le rapporteur spécial et par M. Sandström.

La séance est levée à 12 h. 55.

510ème SEANCE

Lundi 8 juin 1959, à 15 h. 5.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

1. Le PRESIDENT annonce que, suivant la décision prise antérieurement (voir 505ème séance, par. 3), l'une des séances de la semaine sera consacrée à la question de la responsabilité des Etats.

ARTICLE 9

2. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 9 (*Reconnaissance provisoire*), fait observer que la procédure indiquée à l'article 6 pour l'octroi de l'exequatur prend évidemment un certain temps; or, souvent il n'est pas possible de suspendre l'exercice des fonctions consulaires en attendant l'exequatur. Le problème qui se pose alors a bien des fois trouvé sa solution pratique dans la reconnaissance provisoire. M. Zourek fait observer que la reconnaissance provisoire dont il est question

à l'article 9 doit avoir été obtenue pour que le consul puisse entrer en fonctions. La reconnaissance provisoire est prévue dans plusieurs traités et dans certaines législations, ainsi qu'il est rappelé dans le commentaire. Le rapporteur spécial n'a pas pu vérifier s'il s'agit là d'une pratique tout à fait générale, mais il y a vu une solution commode, qui pourrait être reprise dans le projet sans soulever d'objections. Il pense qu'il serait conforme à l'un des objectifs de la Commission — qui est de contribuer au développement progressif du droit international — d'examiner s'il convient d'inscrire dans le texte la disposition prévue à l'article 9, quitte à renvoyer ensuite cet article au Comité de rédaction pour qu'il y apporte les modifications de forme nécessaires. Certaines conventions bilatérales prévoient, il est vrai, que sauf objection de l'Etat de résidence, un consul peut entrer de plein droit en fonctions avant d'avoir reçu l'exequatur, mais le rapporteur spécial estime que cette pratique n'est pas encore suffisamment répandue pour mériter de trouver place dans le projet.

3. M. VERDROSS n'a pas d'objection à l'article 9, mais il fait observer que sa rédaction, et peut-être même son maintien dans le projet, dépendront de la rédaction de l'article 7.

4. Le PRESIDENT rappelle que, lors de la discussion consacrée à l'article 7, il a été décidé (voir 509ème séance, par. 12 et 20) de modifier la dernière phrase, dont le libellé est maintenant le suivant: "Cet assentiment est normalement donné sous forme d'exequatur." Cet amendement pourrait nécessiter de légères modifications de l'article 9.

5. M. ERIM appelle l'attention de la Commission sur le lien à établir entre l'article 9 et la définition du terme "exequatur" proposée par le rapporteur spécial dans son projet d'article additionnel consacré aux définitions. L'exequatur y est défini comme "l'autorisation accordée par l'Etat de résidence à un consul étranger d'exercer les fonctions consulaires sur le territoire de l'Etat de résidence, quelle que soit la forme de cette autorisation." M. Erim croit que cette définition large du terme "exequatur" englobe la "reconnaissance provisoire" dont il est question à l'article 9.

6. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) souligne que le terme "exequatur" désigne la reconnaissance définitive, alors que l'article 9 a trait à la reconnaissance provisoire accordée en attendant la reconnaissance définitive. Il est nécessaire de donner une définition large du terme "exequatur", parce que cette reconnaissance définitive peut prendre des formes diverses, et comprendre aussi, notamment, une simple communication par la voie diplomatique.

7. Pour M. BARTOS, l'article 9 est en harmonie avec la pratique. Il cite le cas d'un consul général de Yougoslavie à New-York qui a bénéficié de la reconnaissance provisoire à un moment où certaines questions politiques étaient encore pendantes entre les Etats-Unis d'Amérique et la Yougoslavie. De même, la reconnaissance provisoire a été accordée à un consul général de Yougoslavie à Zürich en raison de retards administratifs dans l'octroi de l'exequatur.

8. M. Bartoš a cependant une question à poser au rapporteur spécial: lorsque la reconnaissance provisoire est accordée, l'exequatur conféré ultérieurement doit-il être considéré comme le seul acte portant reconnaissance de la fonction dont le consul est investi d'après la lettre de provision ou simplement comme la ratification de la reconnaissance accordée antérieurement à titre provisoire? La réponse à cette question influe sur la situation du consul en matière de préséance. Il appartiendra au rapporteur spécial de juger s'il convient de traiter de cette question dans le corps de l'article ou dans le commentaire.

9. M. YOKOTA n'a pas d'objection à l'article 9, mais il se demande si le mot "reconnaissance" est celui qu'il convient d'employer. Il pourrait s'entendre soit de la reconnaissance du statut juridique du consul, soit simplement de l'autorisation d'exercer les fonctions consulaires. S'il s'agit de la reconnaissance du statut juridique, des problèmes pourront se poser au sujet des préséances et de l'étendue des privilèges et des immunités. M. Yokota croit comprendre, en se fondant sur le contexte de l'article 9, que la portée du mot "reconnaissance" se limite à l'autorisation d'exercer les fonctions consulaires: il lui semble donc préférable de modifier le texte en conséquence.

10. M. EDMONDS déclare que, compte tenu de la définition que propose le rapporteur spécial pour le terme "exequatur", il peut accepter l'article 9. Il pense toutefois qu'il conviendrait de traiter également de la question des préséances à l'article 9. Suivant sa propre interprétation, un fonctionnaire consulaire auquel a été accordée la reconnaissance provisoire jouit pendant un certain temps des privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires consulaires qui ont obtenu l'exequatur. Cette situation, lui semble-t-il, est cependant assez mal définie et la Commission ferait, à son avis, œuvre utile si elle inscrivait dans le texte une disposition d'après laquelle un fonctionnaire consulaire qui a obtenu la reconnaissance provisoire jouit de tous les droits et privilèges de sa charge tant que l'Etat d'envoi n'a pas reçu notification du retrait de la reconnaissance provisoire. Une disposition de cet ordre engloberait et le droit d'exercer les fonctions consulaires et la jouissance des privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires consulaires.

11. M. TOUNKINE est aussi d'avis que le projet doit comprendre un article traitant de la reconnaissance provisoire, puisque celle-ci existe dans la pratique. La reconnaissance provisoire devient nécessaire lorsque l'intervalle de temps qui sépare la présentation de la lettre de provision du consul de l'octroi de l'exequatur se prolonge indûment. M. Tounkine cite le cas d'un consul général de l'Union soviétique dans l'Union sud-africaine qui, ayant présenté sa lettre de provision au mois de juin, n'a reçu l'exequatur qu'en novembre, en raison de retards dans l'accomplissement des formalités.

12. M. Tounkine pense, comme M. Bartoš, M. Yokota et M. Edmonds, que la question du statut d'un consul auquel a été accordée la reconnaissance provisoire devrait être traitée à l'article 9. Il constate qu'il est question à l'article 9 de "reconnaissance", alors que la définition du mot "exequatur" qu'a proposée le rapporteur spécial parle d' "autorisation". De l'avis de M. Tounkine, c'est le mot "reconnaissance" qu'il faudrait employer dans les deux cas. Un consul qui bénéficie de la reconnaissance provisoire devrait, d'une manière générale, se voir reconnaître le même statut que celui qui a obtenu l'exequatur, la différence de terminologie ne devant pas entraîner de différence de statut.

13. M. Tounkine propose enfin que le Comité de rédaction examine les articles 7 et 9 en fonction de la définition proposée pour le terme "exequatur", afin de faire ressortir plus clairement la distinction entre reconnaissance provisoire et reconnaissance définitive à laquelle le rapporteur spécial a fait allusion.

14. Selon M. SANDSTRÖM, il est bon que le projet contienne un article relatif à la reconnaissance provisoire. On peut facilement éviter tout malentendu au sujet du rapport qui existe entre cette disposition et l'article 7 ou la définition proposée pour le terme "exequatur", en précisant dans celle-ci que l'exequatur est l'autorisation définitive donnée par l'Etat de résidence. De cette façon, la reconnaissance provisoire ne sera pas confondue avec l'exequatur.

15. M. MATINE-DAFTARY estime qu'un article relatif à la reconnaissance provisoire est indispensable parce que l'octroi de l'exequatur peut être retardé pour des raisons purement techniques telles que l'absence temporaire du chef de l'Etat. Il propose d'ajouter les mots "le cas échéant" après le mot "peut". Passant au rapport entre la reconnaissance provisoire et l'exequatur, il ajoute que l'exequatur accordé après une reconnaissance provisoire aura effet rétroactif. A son avis, il faut maintenir le mot "reconnaissance" de préférence à "autorisation", en raison du libellé de l'article 4.

16. M. PAL est aussi partisan de l'insertion dans le projet d'un article consacré à la reconnaissance provisoire. Bon nombre des questions soulevées au cours du débat sont d'ordre rédactionnel et pourront être facilement réglées, surtout lorsque la Commission se sera prononcée sur le texte du paragraphe 2 de l'article 3.

17. M. PADILLA NERVO fait observer que la reconnaissance provisoire ne peut être accordée qu'après l'accomplissement des démarches nécessaires pour obtenir l'exequatur, et qu'on admet en général que l'Etat de résidence ne peut retarder exagérément l'octroi de l'exequatur. Selon la pratique du Mexique, qui est énoncée à l'article II de la Convention consulaire entre le Mexique et le Panama, signée à Mexico le 9 juin 1928 [1], le fonctionnaire consulaire qui bénéficie d'une reconnaissance provisoire jouit des privilèges et immunités accordés à celui qui a reçu l'exequatur. Une disposition expresse à cet effet est certainement nécessaire dans le projet.

18. On peut laisser au Comité de rédaction le soin de décider s'il est préférable de parler de "reconnaissance" plutôt que d' "autorisation".

19. M. ERIM, se référant aux mots "A la demande de l'Etat qui a nommé le représentant consulaire", aimerait savoir pourquoi il incomberait à l'Etat d'envoi de demander la reconnaissance provisoire; cet Etat a déjà rempli ses obligations en demandant l'exequatur.

20. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répond aux observations présentées: il semble que, d'une manière générale, les membres de la Commission jugent nécessaire d'insérer dans le projet un article relatif à la reconnaissance provisoire, et il se joint à ceux qui pensent que cette disposition doit également régler le statut juridique des fonctionnaires consulaires qui bénéficient d'une reconnaissance provisoire. Il a d'abord envisagé de traiter cette question dans le commentaire, mais maintenant il est arrivé à la conclusion qu'elle devait trouver son expression dans le texte lui-même.

21. Il peut accepter la proposition de M. Matine-Daftary (voir plus haut par. 15), tendant à ajouter, après le mot "peut", les mots "le cas échéant". Il admet également que l'exequatur aura un effet rétroactif à compter du jour de la reconnaissance provisoire.

22. Le choix entre les mots "autorisation" et "reconnaissance" n'est pas uniquement une question de rédaction. Il a préféré "reconnaissance", après mûre réflexion, parce que ce terme indique plus clairement ce qu'il a voulu dire. Si l'on remplace ce mot par "autorisation", on établira une distinction très inopportune entre les fonctionnaires consulaires qui ont reçu l'exequatur et ceux qui bénéficient d'une reconnaissance provisoire, et telle n'est sûrement pas l'intention de la Commission. En effet, il ne doit y avoir entre eux aucune différence ni en ce qui concerne l'exercice des fonctions ni en ce qui concerne la jouissance des privilèges et immunités consulaires.

23. On peut laisser au Comité de rédaction le soin d'harmoniser l'article relatif aux définitions avec les articles 9 et 7. Les rapports entre ces deux derniers articles peuvent être encore précisés dans le commentaire.

24. Répondant à M. Erim, le rapporteur spécial ajoute que, malgré les dispositions contraires de certaines conventions, il ne serait pas conforme à la pratique de s'écarter de la règle selon laquelle il appartient nécessairement à l'Etat d'envoi de demander la reconnaissance provisoire soit directement soit par l'intermédiaire de la personne envoyée comme consul; l'exercice de certaines fonctions consulaires implique des dérogations à la souveraineté de l'Etat de résidence et il faut obtenir son contentement préalable.

25. Si la Commission décide d'insérer dans le projet un nouveau paragraphe qui réglera le statut des fonctionnaires jouissant d'une reconnaissance provisoire, elle pourra peut-être résoudre dans une certaine mesure le problème de préséance que M. Bartoš a soulevé. M. Zourek propose que, dans ces cas, la préséance soit déterminée par la date de l'octroi de la reconnaissance provisoire.

26. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense comme M. Erim que si l'Etat de résidence tarde trop à donner l'exequatur, on ne peut raisonnablement exiger de l'Etat d'envoi qu'il demande la reconnaissance provisoire d'un fonctionnaire consulaire. La pratique semble être différente. Le texte du rapporteur spécial s'inspire dans une certaine mesure de la Convention consulaire entre le Mexique et le Panama citée par M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 17), mais d'autres conventions consulaires ne prévoient pas la même solution. Aux termes de la Convention consulaire entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa-Rica, signée à San-José le 12 janvier 1948 [2], et notamment son article premier, le soin de décider s'il faut accorder une reconnaissance provisoire en attendant la délivrance de l'exequatur est laissé à l'Etat de résidence. D'après la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède de 1952 [3] — en particulier le paragraphe 2 de l'article 4 — c'est nettement à l'Etat d'admission qu'incombe l'obligation d'accorder l'autorisation provisoire dans les cas où l'exequatur ne peut être donné dans un délai raisonnable. M. Liang préfère la disposition qui figure dans cette dernière convention.

27. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer que si l'on tient compte des clauses de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède, l'article 9 du texte du rapporteur spécial ne paraît pas bien équilibré. Il va de soi que l'Etat d'admission peut à tout moment accorder une reconnaissance provisoire en attendant de délivrer l'exequatur, mais ce qu'il y a lieu de souligner

[1] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CXLI, 1933-1934, p. 198.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 70, 1950, No 896, p. 56.

[3] *Ibid.*, vol. 202, 1954-1955, No 2731, p. 214.

avant tout c'est que c'est à lui qu'incombe la responsabilité du retard et que dès lors il lui appartient d'agir avec une diligence raisonnable ou d'accorder une reconnaissance provisoire de manière à permettre au fonctionnaire intéressé d'entrer en fonctions.

28. M. ERIM objecte qu'il semble résulter de l'article 6 de la Convention de La Havane du 20 février 1928, relative aux agents consulaires [4] que la demande de reconnaissance provisoire est présentée lors de la nomination du fonctionnaire et non pas après qu'il s'est produit un retard dans l'octroi de l'exequatur.

29. L'article 9 doit être revu et rédigé de manière plus logique.

30. M. BARTOS expose que l'Etat d'envoi demandera d'ordinaire l'admission provisoire d'un fonctionnaire consulaire à l'exercice de fonctions consulaires dans l'Etat de résidence, lorsqu'un poste sera devenu vacant et qu'il est nécessaire d'y pourvoir d'urgence. Or, à ce moment précis, la lettre de provision du fonctionnaire désigné n'aura pas encore été officiellement présentée.

31. D'après M. MATINE-DAFTARY, il n'est pas possible de laisser l'Etat d'admission entièrement libre de décider dans quelles circonstances il doit accorder une reconnaissance provisoire. Si l'Etat d'envoi tient à pourvoir sans retard à la vacance d'un poste, il lui appartient de demander la reconnaissance provisoire d'un fonctionnaire consulaire.

32. Le PRESIDENT rappelle que la véritable question qui se pose est celle de savoir si, lorsque la reconnaissance provisoire est demandée, l'Etat d'admission est obligé de l'accorder.

33. M. TOUNKINE doute également que le membre de phrase qui ouvre l'article 9 — "A la demande de l'Etat qui a nommé le représentant consulaire" — doive subsister. En fait, la reconnaissance provisoire n'est pas toujours accordée à la demande de l'Etat d'envoi. L'Etat d'admission peut, de sa propre initiative, accorder la reconnaissance provisoire en attendant l'octroi de l'exequatur, afin de ne pas placer un consul dans une situation difficile. On pourrait renvoyer au Comité de rédaction la proposition de supprimer ce membre de phrase.

34. A son avis, la question concernant une obligation d'accorder une reconnaissance définitive ou provisoire ne doit pas faire l'objet d'une règle précise dans le projet de la Commission. Un problème semblable s'était posé à propos de l'article 12 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, et la Commission l'a laissé en suspens. La situation provisoire d'un fonctionnaire consulaire qui n'a pas encore obtenu l'exequatur doit être réglée soit dans une clause supplémentaire ajoutée à l'article 9, soit dans un article spécial.

35. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) indique que la clause du début de l'article — "A la demande de l'Etat [d'envoi]" — ou des dispositions équivalentes, se rencontrent dans bon nombre de conventions internationales, notamment dans la Convention de La Havane de 1928. Il semble que cette clause n'a pas été interprétée comme interdisant à l'Etat prié d'accorder l'exequatur de donner une reconnaissance provisoire de sa propre initiative. En tout cas, il s'agit d'établir une formule appropriée qui englobe toutes les éventualités possibles.

[4] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, No 3582, p. 308.

36. De l'avis du rapporteur spécial, la question de savoir si un Etat est tenu d'accorder une reconnaissance provisoire à un fonctionnaire consulaire désigné sort du cadre de l'article 9, et il est inutile de la régler à ce stade des travaux de la Commission. Il serait du reste difficile d'admettre que l'Etat de résidence ne peut pas refuser une reconnaissance provisoire, alors qu'il est admis qu'il peut refuser la reconnaissance définitive, c'est-à-dire l'exequatur. L'article peut être renvoyé au Comité de rédaction.

37. M. SANDSTRÖM, se référant aux observations de M. Tounkine (voir plus haut par. 34) fait observer que pour les agents diplomatiques, l'agrément est donné à l'avance et que l'article 12 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques n'entre pas en jeu tant qu'il n'a pas été obtenu. Néanmoins, il reconnaît que les mots "A la demande de l'Etat qui a nommé le représentant consulaire" peuvent être supprimés.

38. Le PRESIDENT estime qu'il reste une question de fond à régler avant de renvoyer l'article au Comité de rédaction. Afin d'éviter toute idée de contrainte à l'égard de l'Etat d'admission, tout en indiquant qu'il ne doit pas refuser d'accorder une reconnaissance provisoire à moins qu'il ne soit pas disposé à recevoir le fonctionnaire consulaire en cause, l'article pourrait être rédigé comme suit:

> "En cas de retard dans la délivrance de l'exequatur en bonne et due forme à un fonctionnaire consulaire, l'Etat de résidence peut lui accorder une reconnaissance provisoire. En règle générale, il ne pourra pas refuser de le faire s'il est en principe disposé à admettre ce fonctionnaire."

39. M. BARTOS précise que deux séries de circonstances très différentes peuvent donner lieu à reconnaissance provisoire. D'une part, une telle reconnaissance peut être accordée en attendant que la candidature d'un fonctionnaire consulaire ait fait l'objet d'un examen détaillé, ce qui implique une réserve de la part de l'Etat d'admission. D'autre part, une difficulté d'ordre technique peut empêcher l'octroi immédiat de l'exequatur; dans ce dernier cas, la reconnaissance définitive sera implicitement promise. Il est donc extrêmement difficile de soumettre les deux cas à une seule règle générale. On pourrait demander au Comité de rédaction de mentionner dans le commentaire ces deux hypothèses différentes.

40. Le PRESIDENT, résumant le débat sur l'article 9, rappelle que le rapporteur spécial doit rédiger un article sur le statut dont jouissent pendant la période d'attente les fonctionnaires consulaires bénéficiant de la reconnaissance provisoire, et indique que le Comité de rédaction décidera si cette disposition devra être ajoutée à l'article 9 ou insérée dans le chapitre relatif aux immunités. Le Comité de rédaction examinera également la question du rapport qui existe entre l'article 9 et l'article 7 et la définition du terme "exequatur" proposée dans l'article consacré aux définitions. D'autre part, le rapporteur spécial a admis que l'octroi de l'exequatur prend effet rétroactivement à dater de l'octroi de la reconnaissance provisoire au fonctionnaire consulaire intéressé. Le Président suggère que l'article 9 soit renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il prépare un nouveau texte, compte tenu des débats.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 10

41. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présentant l'article 10, (*Obligation d'informer les autorités de la*

circonscription consulaire) fait observer que cette disposition découle, par voie de conséquence, des articles 7 et 9. Une fois la reconnaissance accordée à un consul, l'obligation incombe à l'Etat de résidence d'en informer les autorités compétentes de la circonscription consulaire, puisque cet avis est indispensable pour que le consul puisse exercer ses fonctions. Cette disposition est en harmonie avec la pratique générale: en effet, il est d'usage, dans la plupart des pays, de publier l'octroi de l'exequatur dans le Journal officiel et de faire savoir aux autorités compétentes qu'elles auront à prêter à l'intéressé le concours nécessaire. Le rapporteur spécial renvoie les membres de la Commission au commentaire. Il pense que les débats de la Commission devraient se limiter au principe posé dans l'article, et ne pas trop entrer dans les détails d'ordre rédactionnel.

42. M. YOKOTA approuve le principe posé dans l'article. Il fait toutefois remarquer que le moment exact où le chef d'un poste consulaire peut, en droit, prendre ses fonctions, est celui de l'octroi de l'exequatur; il conviendrait donc de modifier la première partie de l'article, qui pourrait être conçue dans les termes suivants: "Le Gouvernement de l'Etat de résidence fera savoir immédiatement aux autorités compétentes de la circonscription consulaire que le représentant (fonctionnaire) consulaire a été autorisé à prendre ses fonctions."

43. M. SCELLE pense que le point le plus important de l'article est la double obligation qu'il comporte telle qu'elle est énoncée dans le commentaire. Qu'arrivera-t-il si le gouvernement de l'Etat de résidence néglige d'informer les autorités compétentes? Le fonctionnaire consulaire devra-t-il se résigner à ce geste de mauvaise volonté, ou faudra-t-il qu'il se réclame de l'exequatur qui lui a été accordé et de la convention consulaire conclue entre les deux pays avant de pouvoir commencer à exercer ses fonctions? D'après la Constitution française, les traités prévalent sur les lois, et le Gouvernement français est juridiquement tenu d'en exécuter les dispositions. M. Scelle demande au rapporteur spécial s'il considère qu'un fonctionnaire consulaire, à supposer qu'il soit en mesure de prouver le bien-fondé de sa demande, peut exiger l'exécution du traité consulaire. S'il n'en était pas ainsi, point ne serait besoin d'énoncer dans l'article la double obligation incombant à l'Etat de résidence. De l'avis de M. Scelle, cette question est d'une extrême importance du point de vue purement juridique.

44. M. MATINE-DAFTARY avoue qu'il était porté à considérer l'article 10 comme superflu étant donné qu'il traite seulement des détails usuels de l'exécution des accords. Il est toutefois parvenu à la conclusion que la disposition qui figure à l'article 10 est utile lorsqu'il s'agit d'Etats fédéraux, où l'autorité du pouvoir fédéral sur les divers éléments constituants de l'Etat peut varier suivant les cas. De plus, M. Matine-Daftary fait siens les arguments de M. Scelle.

45. M. SANDSTRÖM estime que, l'une des conditions requises (d'après l'article 4) pour l'acquisition du statut consulaire étant que le fonctionnaire consulaire soit reconnu en cette qualité par l'Etat de résidence, la date de l'entrée en fonctions devrait être celle de l'octroi de l'exequatur. De plus, il interprète les dispositions de l'article 7 comme traduisant la même idée. A son avis, l'article 10 devrait finir sur les mots "l'entrée en fonctions du représentant consulaire", et l'idée du reste de l'article devrait être reléguée dans le commentaire. On ne voit pas clairement à la lecture de l'article, dans son texte actuel, quel est le moment où le fonctionnaire consulaire est en droit de prendre ses fonctions et de jouir des privilèges et immunités consulaires.

46. M. EDMONDS doute que l'article soit nécessaire, puisqu'il énonce une chose qui va de soi. En outre, il ressort clairement du commentaire que l'article a été conçu comme s'appliquant à la reconnaissance provisoire; s'il en est bien ainsi, la reconnaissance provisoire devrait être mentionnée explicitement dans le texte.

47. M. GARCIA AMADOR, répondant à M. Scelle, juge évident que les conventions consulaires s'appliquent sans restriction et sont considérées comme faisant loi, même en l'absence de disposition expresse à cet effet. Il ne pense pas que l'article prête à controverse, puisqu'il énonce une obligation-type que l'on retrouve dans toutes les conventions internationales sur la question. Il pense toutefois que l'on pourrait en améliorer la rédaction, car le texte actuel risque de donner lieu à une interprétation erronée, en ce sens que l'on pourrait croire que l'entrée en fonctions d'un fonctionnaire consulaire est déterminée par la notification faite aux autorités de la circonscription consulaire.

48. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime lui aussi que l'article ne prête pas à controverse, mais il pense que les mots "l'entrée en fonctions" sont employés d'une manière quelque peu ambiguë. Il faudrait préciser que l'Etat de résidence informera les autorités compétentes avant que le fonctionnaire consulaire assume ses fonctions, de manière que les mesures nécessaires puissent être prises pour lui faciliter l'exercice de ces fonctions. Le moment où la notification doit être faite est celui de l'octroi de l'exequatur. Une fois que le fonctionnaire consulaire a pris ses fonctions, l'avis aux autorités compétentes ne présente plus le même caractère de nécessité.

La séance est levée à 18 heures.

511ème SEANCE

Mardi 9 juin 1959 à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 10 (*suite*)

1. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), répondant aux observations faites à la séance précédente, souligne que l'accord semble être général sur la règle fondamentale posée à l'article 10.

2. M. Yokota a été d'avis que le texte devrait indiquer plus clairement le moment exact où le fonctionnaire consulaire (voir 510ème séance, par. 42) entre en fonctions. L'expression "entrer en fonctions" a été choisie pour des raisons pratiques, de manière à englober et l'octroi de l'exequatur et la reconnaissance provisoire. M. Zourek n'est pas opposé, toutefois, à ce qu'il soit

fait expressément mention de ces deux actes, qui marquent le début des fonctions consulaires.

3. M. Edmonds a exprimé l'opinion que l'on pourrait supprimer cet article, ajoutant qu'il semblait avoir trait surtout à la reconnaissance provisoire (voir 510ème séance, par. 46). En fait, l'obligation énoncée dans l'article découle logiquement de la reconnaissance d'un consul étranger et l'on aurait tort de ne pas vouloir en tenir compte, d'autant qu'elle est mentionnée dans de nombreuses conventions internationales; de plus, la charge n'en est pas très lourde. M. Zourek ajoute que l'article s'applique aussi bien à la reconnaissance provisoire qu'à l'octroi de l'exequatur.

4. Répondant à l'observation faite par M. García Amador (voir 510ème séance, par. 47) qui craint que l'on ne puisse déduire du texte actuel de l'article que la date d'entrée en fonctions du consul dépend de la notification faite aux autorités locales, le rapporteur spécial propose d'ajouter au commentaire une phrase explicative, de manière à ne laisser subsister aucun doute.

5. Le rapporteur spécial ne peut accepter la suggestion de M. Sandström (voir 510ème séance, par. 45) tendant à ce que l'on ne conserve que la première partie de l'article, l'idée du reste devant être reléguée dans le commentaire. La deuxième partie de l'article énonce une obligation importante qui incombe à l'Etat de résidence; c'est une disposition que l'on ne doit certainement pas supprimer, d'autant que des dispositions de cet ordre se rencontrent plus fréquemment encore dans les conventions consulaires que les dispositions correspondant à la première partie de l'article.

6. En réponse à la remarque faite par le secrétaire, qui estime que l'avis devrait être donné avant l'entrée en fonctions du consul (voir 510ème séance, par. 48), le rapporteur spécial convient que ce serait la procédure logique, mais en matière juridique, le règne de la logique est souvent limité par des considérations d'ordre pratique. Or, dans la pratique, il est impossible que le pouvoir central adresse d'avance aux autorités de la circonscription consulaire la notification en question; le rapporteur spécial cite à ce propos la convention consulaire entre le Royaume-Uni et la France signée à Paris, le 31 décembre 1951.[1]

7. Enfin, passant à la question posée par M. Scelle au sujet de la non-exécution d'un traité en vigueur entre les deux Etats intéressés (voir 510ème séance, par. 43), M. Zourek déclare que la première mesure à prendre serait de faire des représentations par la voie diplomatique. Si l'Etat d'envoi n'obtient pas satisfaction, il recourra à la procédure la plus appropriée que lui ouvre le traité, comme il ferait pour tout autre différend concernant l'interprétation d'un traité.

8. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense, comme le rapporteur spécial, qu'il n'y a pas de divergence d'opinion importante au sujet de cet article. Ses critiques portaient essentiellement sur l'imprécision de l'expression française "entrée en fonctions" et sur la version anglaise — *has taken office* — qui soulève plus d'objections encore. Il croit, en effet, que l'on ne saurait dire que le fonctionnaire consulaire est "entré en fonctions" tant qu'il n'est pas arrivé dans la circonscription consulaire et n'a pas commencé à exercer les activités liées aux devoirs de sa charge. Toutefois, si la suggestion de M. Yokota était retenue, la question se trouverait résolue.

[1] *Journal officiel*, 17 juin 1954.

9. Il semble à M. SCELLE que le rapporteur spécial n'a pas tout à fait compris sa pensée. Ce qui le préoccupe, c'est la possibilité qu'un gouvernement trouve dans l'article 10 le moyen de retarder l'entrée en fonctions d'un fonctionnaire consulaire, simplement en s'abstenant d'informer les autorités compétentes. Le rapporteur spécial a rappelé, ce qui est exact, que c'est à la procédure spécialement prévue en l'occurrence qu'il convient de recourir en cas de non-observation des traités. Toutefois, si l'on s'en tient à l'article 10, un fonctionnaire consulaire qui arriverait pour prendre son poste avant que notification en ait été faite aux autorités locales pourrait se trouver dans une situation difficile, et l'Etat de résidence serait en mesure de retarder considérablement le moment où il pourra commencer à exercer ses fonctions.

10. M. EDMONDS fait observer qu'il n'avait pas été dans son intention de dire que l'article a trait à la reconnaissance provisoire plutôt qu'à la reconnaissance définitive. Il s'est borné à souligner que puisque l'article, d'après le commentaire, vise la reconnaissance provisoire aussi bien que l'octroi de l'exequatur, il y aurait peut-être lieu de mentionner la reconnaissance provisoire dans le texte même de l'article.

11. M. TOUNKINE pense que la rédaction actuelle de l'article n'est pas très satisfaisante. On pourrait échapper à la difficulté en s'abstenant de parler de la notification qui doit être faite aux autorités locales, puisque, aussi bien, il s'agit de formalités d'ordre interne. Le Comité de rédaction pourrait étudier un nouveau libellé portant que, dès la reconnaissance du fonctionnaire consulaire, l'Etat de résidence devra prendre sans retard toutes mesures nécessaires pour permettre à ce fonctionnaire de s'acquitter des devoirs de sa charge et de jouir des privilèges et immunités qui lui sont reconnus par les conventions en vigueur et par les articles du projet.

12. M. PADILLA NERVO estime que la deuxième partie de l'article devrait être remaniée. Le droit d'un fonctionnaire consulaire à certains privilèges et à certaines immunités n'est pas fondé sur les mesures que peuvent prendre les autorités locales. Les autorités locales sont tenues de faciliter l'exercice des fonctions consulaires, mais le droit aux privilèges et immunités naît de l'exequatur et des conventions en vigueur, et la conséquence en est que l'obligation incombe à l'Etat de résidence de veiller à ce que la jouissance des privilèges et immunités soit effectivement assurée à l'intéressé.

13. M. AMADO estime que la meilleure formule pour cet article est celle qu'a suggérée M. Yokota à la séance précédente. Il suffirait de stipuler que le Gouvernement de l'Etat de résidence devra immédiatement informer les autorités compétentes de la circonscription consulaire du fait que l'exequatur — ou tout autre acte portant autorisation — a été accordé au fonctionnaire consulaire. Le reste de l'article est superflu puisque les effets juridiques découlent tous de l'exequatur.

14. Selon M. YOKOTA, il faudrait conserver l'article dans sa totalité, sous réserve de certains amendements. Si l'on suivait la suggestion de M. Tounkine, plusieurs dispositions de fond importantes se trouveraient omises. Bien entendu, l'octroi de l'exequatur ou toute autre forme d'autorisation implique que les mesures nécessaires seront prises, mais on ne doit pas oublier que, lorsqu'il s'agit de fonctionnaires consulaires, à la différence de ce qui se passe lorsqu'il s'agit d'agents diplo-

matiques, la circonscription consulaire est d'ordinaire située à une certaine distance du siège du pouvoir central. Il est donc indispensable de stipuler que les autorités locales doivent être informées le plus tôt possible de l'octroi de l'exequatur ou de tout autre acte d'autorisation. Pour le reste, on peut admettre qu'une fois l'avis parvenu aux autorités locales, celles-ci prendront toutes les mesures nécessaires pour permettre au fonctionnaire consulaire de s'acquitter des devoirs de sa charge.

15. M. TOUNKINE n'a pas d'objection à ce que l'on maintienne dans le texte la disposition relative à l'obligation d'informer les autorités locales. Il tient toutefois à souligner qu'il s'agit là d'une obligation qui incombe au pouvoir central et non aux autorités locales. On pourrait donc reviser le texte de l'article de manière à mettre en évidence d'une part, l'obligation qui incombe au pouvoir central de faire notification aux autorités locales et, d'autre part, l'obligation complémentaire qu'a ce pouvoir de veiller à ce que les dispositions nécessaires soient prises pour mettre le fonctionnaire consulaire en mesure de s'acquitter des devoirs de sa charge et lui assurer la jouissance de certains privilèges et immunités.

16. M. MATINE-DAFTARY rappelle ce qu'il a dit à la précédente séance du fait que l'article s'appliquait d'une manière particulièrement heureuse au cas des Etats fédéraux (voir 510ème séance, par. 44).

17. Il estime comme M. Tounkine qu'une disposition dont l'objet est de formuler une règle de droit international ne doit pas formuler d'obligations incombant aux autorités locales. Il propose donc de remplacer l'article 10 par le texte suivant:

> "Le Gouvernement de l'Etat de résidence, immédiatement après la reconnaissance provisoire ou sous forme d'exequatur du fonctionnaire consulaire, donnera les instructions nécessaires aux autorités compétentes de la circonscription consulaire et veillera à ce que ces dernières prennent sans délai toutes les mesures utiles afin que le fonctionnaire consulaire puisse s'acquitter des devoirs de sa charge et jouir des privilèges et immunités reconnus par les conventions en vigueur et par les présents articles."

18. Le PRESIDENT pense que le moyen le meilleur de faire droit aux objections de M. Scelle serait de suivre la suggestion de M. Tounkine. En vertu de principes reconnus du droit international, un gouvernement qui accorde l'exequatur ou la reconnaissance provisoire à un consul est tenu de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution de ses obligations internationales. Il serait concevable, si l'on se réfère à l'article 10 dans son texte actuel, que les autorités locales prétendent ne rien connaître d'un fonctionnaire consulaire envoyé dans la circonscription de leur compétence. On peut prévenir cette erreur d'interprétation soit en précisant que la notification adressée aux autorités locales n'est pas la condition de l'exercice des fonctions consulaires, soit en supprimant toute mention des autorités locales, comme M. Tounkine l'a d'abord suggéré.

19. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) souligne que c'est au pouvoir central qu'incombe en droit international la responsabilité des mesures à prendre pour mettre le fonctionnaire consulaire à même d'exercer ses fonctions et pour lui assurer la jouissance des privilèges et immunités auxquels il a droit. Il convient toutefois de mettre en lumière que l'Etat a pour devoir de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet et, lorsqu'il s'agit de sièges de consulats ou de districts consulaires éloignés, il est évidemment dans l'obligation d'agir par l'intermédiaire des autorités locales. On peut obvier à cette difficulté simplement en insérant, dans la deuxième partie de l'article, les mots "sur présentation de l'exequatur ou de tout autre acte d'autorisation". Une autre solution peut consister à adopter l'amendement de M. Matine-Daftary (voir plus haut par. 18). En outre, le rapporteur spécial estime qu'il convient de tenir compte des observations de M. Matine-Daftary sur l'intérêt que revêt l'article lorsqu'il s'agit d'Etats fédéraux.

20. Le PRESIDENT propose de renvoyer l'article 10 au Comité de rédaction en confiant à celui-ci le soin de modifier le libellé, compte tenu des débats.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 11

21. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 11 (*Gestion intérimaire*), indique qu'il a pour objet de réglementer le statut du gérant intérimaire dont les fonctions peuvent être assimilées à celles du chargé d'affaires *ad interim* en matière de relations diplomatiques. Une disposition de cette nature figure dans la presque totalité des conventions consulaires, anciennes et nouvelles, et l'on voit par le commentaire que l'usage qui consiste à désigner un gérant intérimaire est solidement établi.

22. Le rapporteur spécial pense que l'on pourrait rendre plus claire la rédaction du paragraphe 1 en remplaçant les mots "sera admis de plein droit à exercer" par "exercera de plein droit". Au paragraphe 2, on pourrait modifier la rédaction de manière à préciser qu'il s'agit d'une obligation incombant à l'Etat de résidence, ce qui serait en harmonie avec les suggestions faites par certains membres de la Commission à propos de l'article 10.

23. M. BARTOS approuve le principe posé à l'article 11, mais ne croit pas que la manière dont le rapporteur spécial explique la raison d'être de l'article corresponde tout à fait à la réalité. En cas de vacance du poste occupé par un chef de poste titulaire, c'est en cette qualité que le fonctionnaire qui gère le poste par intérim se voit accorder la reconnaissance provisoire. Mais, de toute manière, il s'agit d'un fonctionnaire consulaire déjà accrédité, qui jouissait comme tel des privilèges consulaires en vertu, non du statut de chef de poste par intérim, mais bien de ses fonctions antérieures.

24. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que, dans le contexte de l'article 11, en anglais comme en français, l'emploi du mot "substitut" pourrait laisser croire que le chef de poste intérimaire est une personne expressément désignée et spécialement envoyée par l'Etat d'envoi pour reprendre les fonctions de chef du poste consulaire. Or, l'article 11 envisage aussi une situation plus courante, correspondant à celle dans laquelle un chargé d'affaires *ad interim* assume la direction d'une ambassade, comme le rapporteur spécial l'a clairement indiqué au début du paragraphe 1 de son commentaire. Le secrétaire suggère donc de remplacer le mot "substitut" par un autre terme.

25. La situation normale est clairement indiquée dans de nombreuses conventions consulaires. C'est ainsi, par exemple, qu'il est prévu à l'article XX du Traité d'amitié, de commerce et de relations consulaires entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Allemagne, signé à

Washington le 8 décembre 1923,[2] que les fonctions consulaires d'un fonctionnaire consulaire décédé, empêché ou absent, peuvent être exercées à titre temporaire par un fonctionnaire consulaire subordonné faisant partie du personnel du poste, ou même par un secrétaire ou un chancelier, dont le caractère officiel aura été antérieurement notifié au Gouvernement de l'Etat de résidence. Bien entendu, lorsqu'il s'agit d'un consulat général, le nom de tout fonctionnaire consulaire subordonné, tel que le consul, et les noms des autres membres du personnel consulaire auront été communiqués à l'Etat de résidence.

26. De même, la Convention consulaire entre la Pologne et l'Union des républiques socialistes soviétiques, signée à Moscou le 18 juillet 1924,[3] prévoit, dans son article 8, que: "en cas d'absence, de maladie ou de décès d'un consul, ou à la suite de toute autre raison qui empêcherait un consul d'exercer ses fonctions, un remplaçant appartenant au personnel du consulat et dont le nom aura été, en temps utile, communiqué au Commissariat du peuple (Ministère) des affaires étrangères du pays de résidence du consul, sera, de plein droit, admis à exercer par intérim les fonctions consulaires ..."

27. M. Liang estime que pareille formule convient mieux pour décrire la situation normale que la formule utilisée à l'article 11, laquelle pourrait s'appliquer à un fonctionnaire indépendant, nouvellement nommé, et pourrait être interprétée comme exigeant un nouvel acte de communication de la part de l'Etat d'envoi.

28. En outre, l'expression "service compétent" n'est pas suffisamment précise. La dernière convention consulaire qu'il a citée prévoit que la communication doit avoir été adressée au Ministère des affaires étrangères et, à son avis, il en est presque toujours ainsi. Il propose de remplacer les mots "service compétent" par "Ministère des affaires étrangères" ou simplement de les supprimer, puisque, si l'on soulève la question du service compétent, il faudra peut-être que l'Etat d'envoi ou l'Etat de résidence définisse celui-ci.

29. M. FRANÇOIS pense, comme le secrétaire, que les dispositions du paragraphe 1 de l'article 11 sont trop vagues. Si le substitut nommé par l'Etat d'envoi n'est pas déjà membre du corps consulaire dans l'Etat de résidence, un nouvel exequatur ne sera-t-il pas nécessaire? C'est aller trop loin que de proposer que l'Etat d'envoi ait la faculté de nommer un substitut inconnu à l'égard duquel l'Etat de résidence ne puisse formuler d'objection et qu'il soit tenu d'accepter. En fait, la personne nommée gérant intérimaire d'un poste consulaire est généralement un fonctionnaire consulaire qui exerce déjà son activité sur le territoire de l'Etat de résidence, et le paragraphe 1 devrait être modifié en conséquence.

30. En ce qui concerne le paragraphe 2, il croit que le problème du rang du gérant intérimaire n'est pas si facile à résoudre. Pour les agents diplomatiques, la question de la préséance est tranchée par le Règlement du Congrès de Vienne et le Protocole d'Aix-la-Chapelle: le chargé d'affaires *ad interim* a son propre rang et vient après les trois premières classes d'agents diplomatiques. Toutefois, M. François ne pense pas que cette règle puisse s'appliquer aux fonctionnaires consulaires car il est inconcevable que le gérant intérimaire d'un poste consulaire vienne après les agents consulaires dans l'ordre de préséance.

31. Reste la possibilité qu'il prenne le rang du fonctionnaire qu'il a remplacé ou qu'il conserve le rang qu'il avait avant de devenir gérant intérimaire. La pratique varie à cet égard, et la Commission serait fondée à encourager son uniformisation.

32. Toutefois, M. François ne propose pas que la Commission présente une solution sur-le-champ. Elle doit appeler l'attention des gouvernements sur la question et leur demander de faire connaître leur pratique. Elle pourra ensuite décider, compte tenu des réponses, s'il est possible de formuler une règle.

33. M. PADILLA NERVO donne lecture de l'article 9 de la Convention de La Havane de 1928, relative aux agents consulaires, ainsi que du paragraphe 6 de l'article premier de la Convention consulaire entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa-Rica, et fait observer qu'aux fins envisagées à l'article 11 du projet en discussion, le chef d'un poste consulaire est normalement remplacé par le fonctionnaire consulaire qui est son subordonné immédiat dans le poste ou, à défaut d'un tel fonctionnaire, par un fonctionnaire d'une autre circonscription consulaire dans l'Etat de résidence. Dans l'un et l'autre cas, le gérant intérimaire sera une personne déjà connue de l'Etat de résidence et admise par lui.

34. Toutefois, le paragraphe 1 de l'article 11 n'est pas clair à cet égard et peut être interprété comme signifiant que le gérant intérimaire est une personne qui n'a pas déjà été admise par l'Etat de résidence.

35. M. YOKOTA ne voit pas de différence essentielle entre la situation du gérant intérimaire d'un poste consulaire et celle d'un chargé d'affaires *ad interim*; il propose que le Comité de rédaction emploie au paragraphe 1, *mutatis mutandis*, la formule adoptée pour l'article 17 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques.

36. Il pense comme M. François que la fixation du rang du gérant intérimaire d'un poste consulaire pose un problème difficile. Sans doute un tel fonctionnaire jouit-il des privilèges et immunités d'un chef de poste consulaire pour ce qui est de l'exercice de ses fonctions, mais il n'aura peut-être pas droit à tous les privilèges reconnus au chef de poste en matière de préséance.

37. Il rappelle que le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ne tranche pas la question des privilèges et immunités des chargés d'affaires *ad interim* et il propose de s'inspirer de cet exemple et de supprimer le paragraphe 2 de l'article 11. Au besoin, on peut mentionner la question dans le commentaire.

38. M. EDMONDS, comme les orateurs qui l'ont précédé, est d'avis que l'article 11 est rédigé de façon trop imprécise. En premier lieu, il permet au gérant intérimaire du poste consulaire d'exercer les fonctions de chef de poste "en attendant que le chef de poste reprenne ses fonctions ou qu'un nouveau titulaire soit désigné", en d'autres termes, pendant une période indéterminée. Assurément, il est difficile de fixer un délai dans un tel cas, mais certaines conventions consulaires emploient le mot "temporairement", et cela signifie à tout le moins que le retour à une situation normale ne doit pas être indûment retardé. En outre, l'article doit mentionner la question de l'acceptabilité, pour l'Etat de résidence, des personnes nommées gérants intérimaires d'un poste.

[2] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. LII, p. 165.

[3] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XLIX, 1926, p. 230.

39. M. VERDROSS est d'accord avec M. François: l'article 11 ne semble pas conforme à la pratique. Il propose de le remplacer par une disposition analogue à l'article 9 de la Convention de La Havane.

40. D'après M. ALFARO, les membres de la Commission estiment d'une façon générale que l'article 11 ne peut viser que le cas où un arrangement préalable est intervenu entre les deux Etats au sujet de la succession aux fonctions de chef de poste. Il lui semble que l'on pourrait modifier le texte du paragraphe 1 de l'article 11 de manière à prévoir cette situation en remplaçant les mots "dont le nom aura été ... notifié" par "dont le nom doit avoir été ... notifié".

41. A son avis, la disposition de la Convention de La Havane est trop étroite aux fins du projet de la Commission parce qu'elle traite du remplacement dans le cadre d'une même circonscription consulaire.

42. Enfin, il fait observer qu'il y a une répétition inutile à la fin du paragraphe 1: la présence des mots "par intérim" rend superflu le membre de phrase "en attendant que le chef de poste reprenne ses fonctions ou qu'un nouveau titulaire soit désigné".

43. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) passe en revue les propositions présentées. D'une manière générale, les membres de la Commission semblent juger nécessaire un article concernant la gestion intérimaire. Il ne voit pas d'objection à remplacer le mot "substitut" qui, pensait-il, avait un sens suffisamment large pour englober toutes les situations. Il propose que le Comité de rédaction choisisse un terme qui soit applicable aux deux cas mentionnés par M. Padilla Nervo.

44. Pour ce qui est de la préséance, M. Yokota a eu raison de rappeler que dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques la question n'est pas traitée en ce qui concerne les chargés d'affaires *ad interim*. Le rapporteur spécial pense, toutefois, comme M. François, que la Commission devrait demander aux gouvernements de faire connaître leur pratique en la matière, et si l'on constate que celle-ci est suffisamment uniforme, il n'y aura aucune raison de ne pas ajouter une disposition consacrée à la préséance des gérants intérimaires de postes consulaires.

45. A son avis, il n'y aura aucune difficulté à suivre la proposition de M. Yokota tendant à ce que le Comité de rédaction s'inspire de la formule adoptée pour l'article 17 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

46. Répondant à M. Edmonds, le rapporteur spécial souligne que le caractère temporaire de la fonction de gérant lui semble suffisamment mis en relief par le titre de l'article et les mots "par intérim". Il ne voit pas d'objection à substituer aux mots "par intérim" le terme "temporairement".

47. La disposition correspondante de la Convention de La Havane a été proposée comme modèle, mais, à son avis, elle ne convient pas parce qu'elle ne s'applique pas à toutes les situations possibles et notamment aux deux situations mentionnées par M. Padilla Nervo.

48. M. Alfaro a dit que l'article concernait une situation pour laquelle préexiste un arrangement entre les Etats intéressés. M. Zourek reconnaît que c'est très souvent le cas, mais il estime que l'article doit être rédigé de manière à prévoir également les cas où il n'y a pas d'arrangement et où la fonction de chef de poste consulaire devient vacante. Il ne voit pas d'objection à la suppression du dernier membre de phrase du paragraphe 1 si on l'estime superflu.

49. Quant à la proposition du secrétaire de la Commission, tendant à remplacer les mots "service compétent" par "Ministère des affaires étrangères", il préfère la rédaction originale parce que la question de l'autorité à laquelle la communication doit être adressée est réglée par le droit interne; certaines législations — celles, par exemple, d'Etats fédéraux — pourraient prévoir que la notification doit être faite à une autre autorité.

50. Le PRESIDENT propose de renvoyer l'article 11 au Comité de rédaction, avec les indications fournies par le rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 12

51. Le PRESIDENT appelle l'attention sur l'amendement à l'article 12 (*Relations consulaires avec les Etats et les gouvernements non reconnus*) présenté par M. Scelle:

"Remplacer l'article 12 par le texte suivant:

"En cas de troubles, guerre civile ou subversion dans un pays de résidence, les fonctionnaires consulaires qui ont reçu antérieurement l'exequatur conservent leurs postes et leurs fonctions jusqu'à ce que soient intervenues les décisions de reconnaissance, soit *de facto* soit *de jure*, émanant des Etats d'envoi."

52. M. ZOUREK, (Rapporteur spécial), présentant l'article 12, déclare avoir fait figurer ce texte dans le projet parce que la question des relations consulaires avec les Etats non reconnus se pose dans la pratique et a été souvent discutée du point de vue théorique. Deux situations peuvent se présenter: un gouvernement accorde l'exequatur à un consul envoyé par un Etat ou un gouvernement qu'il ne reconnaît pas, ou un gouvernement envoie un consul dans un Etat qu'il ne reconnaît pas ou dont il ne reconnaît pas le gouvernement.

53. Dans la première hypothèse, le fait d'octroyer l'exequatur est généralement considéré comme impliquant la reconnaissance, car si l'Etat de résidence accepte qu'un agent d'un gouvernement non reconnu exerce des fonctions sur son territoire, il y a là, incontestablement, une forme de reconnaissance tacite.

54. En ce qui concerne la seconde hypothèse, les avis sont partagés, mais, pour M. Zourek, le fait pour un Etat de présenter une demande d'exequatur implique qu'il reconnaît le gouvernement et l'Etat à qui la demande est adressée, ainsi que sa souveraineté sur le territoire où le consul doit exercer ses fonctions. Il y a toutefois des exceptions: lorsque, en présentant la demande d'exequatur, l'Etat d'envoi déclare expressément qu'elle n'implique pas reconnaissance ou lorsque les circonstances particulières excluent une telle interprétation. Comme il l'a dit, les avis sont partagés sur cette question, et il ne croit pas qu'elle doive être réglée à cette session. C'est une question qui se pose dans la pratique et qui doit être signalée à l'attention des gouvernements.

55. L'amendement de M. Scelle se rapporte à une situation entièrement différente de celle qu'il vient d'indiquer. Il vise le cas d'un consul qui est déjà en poste au moment où des troubles se produisent dans l'Etat de résidence. Le rapporteur spécial ne peut donc accepter l'amendement de M. Scelle comme remplaçant l'article 12 et propose que la Commission commence par examiner l'article 12, pour passer ensuite à l'amendement de M. Scelle en tant que proposition nouvelle.

56. Enfin, il pense que la Commission devrait laisser de côté, pour le moment, la situation d'un consul neutre en territoire occupé. Il traitera de cette question dans son second rapport.

57. M. VERDROSS partage personnellement l'opinion du rapporteur spécial, savoir que l'octroi de l'exequatur à un chef de poste consulaire envoyé par un Etat ou un gouvernement non reconnu implique la reconnaissance dudit Etat ou gouvernement; mais il lui semble qu'en posant cette règle, on sortirait du cadre du projet, qui a trait aux relations et immunités consulaires. En effet, le droit consulaire comprend les fonctions, droits et privilèges des consuls, mais non les conséquences juridiques qui découlent, dans d'autres domaines du droit international, de l'existence des fonctions consulaires. Il propose donc de supprimer l'article 12, essentiellement pour la raison que le problème du caractère de la reconnaissance des Etats ou des gouvernements est trop complexe pour être tranché, pour ainsi dire en passant, dans une règle de droit consulaire.

58. Quant à l'amendement de M. Scelle, M. Verdross pense, comme le rapporteur spécial, que ce n'est pas à proprement parler un amendement, mais bien une proposition qui a trait à une situation différente, et qu'il conviendrait d'examiner séparément.

59. M. PAL estime que l'article 12 devrait être supprimé: c'est dans un texte entièrement distinct portant sur la question plus large de la reconnaissance que cette disposition serait à sa place. D'un autre côté, on pourrait remanier la proposition de M. Scelle, qui s'inspire peut-être du paragraphe 3 du commentaire, de façon à pouvoir l'inclure dans le projet; mais elle devrait être examinée en même temps que les articles 17 et 19, auxquels elle se rattache logiquement.

60. M. SCELLE est d'accord avec M. Pal. S'il s'oppose à l'adoption de l'article 12, c'est parce que cet article est contraire au droit, en ce qu'il confond deux conceptions entièrement distinctes, et parce qu'il est dangereux, puisqu'il implique, en violation du droit international, que les Etats peuvent troquer les exequatur contre la reconnaissance. L'échange des fonctionnaires consulaires, qui est un élément essentiel des relations internationales, n'a rien à voir avec la reconnaissance, et bien souvent les consuls continuent d'exercer leurs fonctions alors que le gouvernement de l'Etat de résidence n'a pas encore été reconnu, ou même s'est vu refuser la reconnaissance. La proposition d'amendement de M. Scelle ne s'applique pas à l'état de guerre, lequel pose d'autres problèmes, qui seront examinés à propos des articles 18 et 19.

61. L'octroi de l'exequatur, ou la demande d'exequatur, ne peut impliquer la reconnaissance, car, à la différence des agents diplomatiques, les fonctionnaires consulaires ne sont pas des représentants de l'Etat d'envoi et ont d'autres fonctions à remplir, fonctions qui sont d'une particulière importance en cas de troubles ou de guerre civile. Telles sont les considérations sur lesquelles repose la proposition d'amendement de M. Scelle, dont l'objet est de garantir que les fonctionnaires consulaires pourront continuer à exercer leurs fonctions pendant ces périodes troublées.

62. On peut encore reprocher à l'article 12 qu'il ne distingue pas entre reconnaissance de fait et reconnaissance de droit. La première peut être retirée et n'emporte pas reconnaissance de la légitimité du gouvernement. La seconde est absolue. La question qui se pose en pratique est celle de la situation des postes consulaires pendant la période — qui peut être d'une certaine durée — pendant laquelle l'Etat d'envoi délibère pour savoir s'il reconnaîtra l'Etat de résidence *de facto* ou *de jure*. Il est inconcevable, assurément, qu'aucunes relations consulaires n'existent durant ce laps de temps, et que les nationaux de l'Etat d'envoi se trouvent privés de toute protection. L'intérêt public exige que les fonctionnaires consulaires qui ont déjà reçu l'exequatur continuent à exercer leurs fonctions.

63. C'est pourquoi M. Scelle estime que l'article 12 devrait être remplacé par le texte qu'il a proposé, lequel traite d'une question toute différente.

64. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que l'on pourrait voir le problème sous un autre angle, celui de l'analyse des intérêts que l'institution des relations consulaires a pour objet de protéger et de servir. C'est un point de vue familier aux juristes, sous le nom de *Interessenjurisprudenz,* qui pourrait se révéler fort utile dans le cas présent. L'examen des fonctions des consuls, telles qu'elles sont énumérées à l'article 13 (Deuxième alternative), montre à quel point prédomine la protection par les consuls des intérêts des particuliers. Le secrétaire ajoute, en passant, qu'il se demande pourquoi les auteurs qui se sont préoccupés de la protection internationale des droits de l'homme ne se sont pas empressés de souligner l'importance d'une institution, savoir l'institution consulaire, si intimement liée à la vie des ressortissants des Etats qui entretiennent des relations consulaires.

65. Si donc l'objet essentiel des relations consulaires est la protection des intérêts des particuliers et si cette proposition est communément admise dans la pratique et l'expérience des Etats, il est peut-être préférable de fonder une règle sur cette pratique et sur cette expérience plutôt que sur ce que pourrait suggérer la logique pure. Oliver Wendell Holmes, le célèbre juge américain, a dit à juste raison que la vie du droit était faite d'expérience et non de logique. Le secrétaire reconnaît que la logique du raisonnement du rapporteur spécial milite en faveur du point de vue que l'établissement des relations consulaires implique, dans une certaine mesure, la reconnaissance; mais il ne croit pas qu'on doive user de la logique de telle manière que l'on en arrive à détourner les Etats d'établir des relations consulaires lorsque, désireux d'établir ces relations, ils ne souhaitent cependant pas, pour des considérations politiques, s'accorder l'un à l'autre la reconnaissance, de fait ou de droit. Si l'on en usait ainsi, l'objet essentiel des relations consulaires, qui est la protection des intérêts des particuliers et le développement des relations commerciales, se trouveraient, inutilement peut-être, compromis, si ce n'est réduits à néant. Le secrétaire jugerait donc préférable une disposition qui permettrait d'établir des relations consulaires sans que cela implique la reconnaissance ou l'établissement des relations diplomatiques, afin que les objectifs des relations consulaires, qui sont limitées, puissent être atteints d'une manière aussi large que possible.

66. M. YOKOTA est, lui aussi, d'avis que la question complexe de la reconnaissance ne doit pas être traitée dans le projet concernant les relations et immunités consulaires. Pour le cas, toutefois, où la Commission déciderait de dire quelque chose sur cette question, M. Yokota se voit dans l'obligation de souligner que l'article 12, dans sa rédaction actuelle, est trop absolu et semble impliquer, ce qui est faux, que les fonctionnaires consulaires agissent en qualité de représentants. Il partage l'opinion des membres de la Commission qui, au cours des débats sur les trois premiers articles, ont

soutenu que le rôle essentiel des fonctionnaires consulaires consistait à assurer la protection des droits et des intérêts de leurs compatriotes et à défendre les intérêts économiques et commerciaux de l'Etat d'envoi. On ne saurait donc prétendre, en théorie, qu'une demande d'exequatur implique nécessairement la reconnaissance de l'Etat ou du gouvernement auquel elle est présentée. En outre, il y a eu des cas, en pratique, où le maintien de fonctionnaires consulaires ou de consulats sur le territoire d'un Etat ou d'un gouvernement non reconnu n'impliquait pas la reconnaissance de cet Etat ou de ce gouvernement. En conséquence, il serait plus conforme, à la pratique tout au moins, de faire figurer, dans un article concernant les relations consulaires avec les Etats non reconnus, la réserve qui se trouve à la fin du paragraphe 2 du commentaire: "à moins que les circonstances particulières... n'excluent l'intention d'accorder la reconnaissance". Comme exemple de cas où des consulats ou des fonctionnaires consulaires sont demeurés en place sans qu'il y ait eu reconnaissance de l'Etat de résidence, M. Yokota cite la mesure prise par les Etats-Unis et par l'Union soviétique lorsqu'ils ont décidé de maintenir leurs consulats au Mandchoukouo.

67. M. MATINE-DAFTARY estime que l'article 12, qui, sous sa forme actuelle, prête particulièrement à controverse, devrait être supprimé: la question de la reconnaissance n'a rien à voir avec les relations et immunités consulaires. Comme l'a fait à bon droit observer M. Scelle, que l'Etat d'envoi reconnaisse ou non l'Etat de résidence, ses ressortissants n'en ont pas moins besoin de la protection consulaire. M. Matine-Daftary demande donc instamment au rapporteur spécial de retirer l'article 12.

68. M. HSU estime lui aussi que l'article 12, dans sa rédaction actuelle, n'a pas sa place dans le projet; mais il ne serait pas opposé à ce qu'on y insère un article où il serait dit expressément que le maintien des relations consulaires est une question entièrement indépendante de celle de la reconnaissance. Les intérêts des particuliers, qui sont primordiaux, ne doivent pas être exposés au caprice des Etats; sinon, les déclarations sur le caractère sacré des droits de l'homme ne seront que phrases creuses.

69. M. AGO déclare qu'il ne se propose pas d'examiner la question extrêmement complexe et fort sujette à controverse de savoir si les relations consulaires impliquent ou non la reconnaissance. Les hypothèses sont fort nombreuses et, si la thèse affirmative n'est pas acceptable en général, la thèse opposée ne se justifie pas davantage dans tous les cas. Il est porté à croire que l'établissement de relations consulaires avec un nouvel Etat devrait être considéré comme impliquant au moins la reconnaissance *de facto*. Au contraire, le maintien des postes consulaires en période de guerre civile et les demandes d'exequatur lorsqu'il s'agit de remplacer des fonctionnaires consulaires ne comportent pas nécessairement la reconnaissance du gouvernement qui se trouve être au pouvoir dans une circonscription consulaire.

70. M. Ago croit, par conséquent, qu'il ne serait pas indiqué de conserver l'article 12; rien n'oblige à traiter dans le projet actuel des incidences possibles des relations consulaires sur la question entièrement distincte de la reconnaissance.

La séance est levée à 13 heures.

512ème SEANCE

Mercredi 10 juin 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Responsabilité des Etats (A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111 et A/CN.4/119)

[Point 4 de l'ordre du jour]

1. Le PRESIDENT rappelle qu'à sa 505ème séance, la Commission a convenu de consacrer, au cours de la semaine, une séance à la question de la responsabilité des Etats. Il souhaite la bienvenue au professeur Louis B. Sohn et au professeur Richard R. Baxter qui ont préparé le projet relatif à cette question établi par les soins de la Faculté de droit de l'Université Harvard.[1]

2. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle qu'à la huitième session, en 1956, quand la Commission a examiné la question de la responsabilité des Etats, il avait informé la Commission de la collaboration qui s'est établie entre le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et la Faculté de droit de Harvard pour effectuer les travaux préliminaires relatifs à ce sujet [2]. Comme il l'avait indiqué à cette époque, il est dans une large mesure le promoteur de cette coopération puisqu'il a suggéré de reviser le projet de Harvard de 1929 [3] qui avait été préparé en prévision de la Conférence pour la codification du droit international tenue à La Haye en 1930 par le professeur Edwin M. Borchard avec le concours d'un comité consultatif, et qu'il a émis l'opinion qu'un nouveau projet rendrait de grands services à la Commission. Bien que le projet qui est actuellement communiqué ne soit pas une version définitive, M. Liang est certain que les membres de la Commission le trouveront intéressant et jugeront utile de s'y reporter et de le comparer avec le projet contenu dans le quatrième rapport du rapporteur spécial (A/CN.4/119).

3. M. Liang est heureux d'avoir persuadé les chercheurs de la Harvard Law School d'entreprendre le travail, et il est convaincu que la Commission se félicitera de l'occasion qui lui est donnée de profiter d'une collaboration extérieure de cette qualité.

4. Le PRESIDENT invite le professeur Sohn à présenter le projet de Harvard.

5. Le professeur SOHN remercie la Commission de la possibilité qu'elle lui offre de présenter le projet. Comme l'a indiqué le secrétaire, il est dans une certaine mesure le prolongement de l'œuvre entreprise en 1928. Entre 1920 et 1939, la Faculté de droit de Harvard s'est vivement intéressée aux recherches en matière de droit international, et en particulier à la codification du droit international. Après la seconde guerre mondiale, un lien personnel a été établi entre la Commission et la Faculté de droit de Harvard en la personne du professeur Manley O. Hudson, qui fut membre de la Commission, et, quand celui-ci a pris sa retraite, le professeur Milton Katz, directeur des études de droit international de Harvard, s'est préoccupé de maintenir les relations entre les deux organismes. Aussi la Faculté

[1] Harvard Law School, *Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens* (Preliminary Draft with Explanatory Notes), Harvard Law School, 1959.

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. I (publication des Nations Unies, No de vente: 1956.V.3, vol. I), 370ème séance, par. 16.

[3] Harvard Law School, *Research in International Law, II. Responsibility of States*, Cambridge (Massachusetts), Harvard Law School, 1929.

de droit de Harvard a-t-elle accueilli la suggestion de M. Liang avec reconnaissance.

6. M. Baxter et lui-même se sont chargés des travaux sous la direction générale du professeur Katz et avec l'aide d'un Comité consultatif composé de professeurs de droit et d'hommes de loi. Les auteurs du projet sont particulièrement reconnaissants à M. García Amador, rapporteur spécial de la Commission, pour les avis qu'il leur a donnés. Il leur a signalé maintes divergences avec le droit en vigueur et maintes lacunes; ainsi, la thèse qu'il a présentée, dans son troisième rapport, (A/CN.4/111) au sujet des justifications qui peuvent être considérées comme suffisantes, a inspiré dans une large mesure l'article 4 du projet de Harvard. En outre, M. García Amador a fait un grand nombre de suggestions utiles, de même que M. Liang, lequel a pris part aux réunions du Comité consultatif.

7. Le projet, qui est le neuvième, n'a pas encore atteint sa forme définitive et il y aura peut-être encore deux autres versions, la décision qui sera prise à cet égard devant dépendre des progrès qui auront été effectués lors de la rédaction du commentaire. Le texte définitif comprendra trois parties: un projet de convention, des notes explicatives par les rédacteurs et des exposés du droit en vigueur. A l'origine, on a voulu mettre à jour le texte du professeur Borchard, en tenant compte de la pratique la plus récente, mais on s'est aperçu en l'examinant attentivement que ce texte était incomplet et il a fallu revoir une nouvelle fois une masse imposante de matériaux. C'est ce qui explique que les travaux aient progressé lentement; M. Sohn exprime toutefois l'espoir que l'ouvrage envisagé sera achevé dans deux ans.

8. Comme l'expérience de la Commission le confirmera sans aucun doute, il est difficile d'établir exactement où finit la codification et où commence le développement progressif du droit international. En vue d'assurer la concordance entre les différents articles et pour satisfaire à l'équité ou à la logique, on a jugé nécessaire de s'écarter de certaines règles largement acceptées, comme celles qui ont trait à la nationalité de la réclamation. Dans d'autres cas, la pratique varie tellement d'un pays à l'autre qu'elle ne peut être harmonisée qu'au moyen d'un compromis qui est virtuellement une règle nouvelle.

9. Le nouveau projet de Harvard, respectant ainsi ce qui paraît être l'intention de la Commission, s'occupe uniquement de la responsabilité de l'Etat à raison d'actes ou d'omissions de la puissance publique; il ne traite pas de la responsabilité des organisations internationales ni de la responsabilité qui découle de la violation des traités en général.

10. La structure du projet de Harvard est simple. L'article premier cherche à poser en termes généraux le problème de la responsabilité de l'Etat en tant que tel, et ce problème est ensuite développé et défini dans les articles suivants. La méthode est sans doute nouvelle, mais on la trouvera peut-être utile.

11. Sur certains points, le projet s'écarte du droit en vigueur. Le projet de Harvard de 1929 contenait différentes règles touchant l'épuisement des recours, qui dépendaient de la nature de l'acte de la puissance publique incriminé. Les auteurs du texte actuel, considérant que la doctrine, depuis cette époque, a évolué dans un sens différent, ont fait figurer à l'article premier une règle générale visant l'épuisement des recours internes qui fût également applicable dans toutes les situations. Non contents de poser la règle suivant laquelle l'Etat est responsable des actes illicites au regard du droit international, ils en ont aussi énuméré les catégories les plus importantes. En outre, le projet prévoit que les Etats sont responsables, non seulement des actes intentionnels dirigés contre des étrangers, mais aussi des actes qui sont dus à la négligence. Les auteurs estiment que le moment n'est pas encore venu d'essayer de codifier le principe de la responsabilité sans faute; ils notent cependant que l'Agence internationale de l'énergie atomique a témoigné son intérêt pour une codification de ce principe.

12. Le nouveau projet de Harvard comprend des dispositions relatives au déni de justice; il n'emploie pas cette expression, mais énumère le genre d'affaires dans lesquelles on peut dire qu'il y a déni de justice. Le projet fait une large place aux dommages causés aux individus et aux arrestations, mais il consacre aussi des clauses spéciales aux actes portant atteinte aux droits patrimoniaux et aux droits contractuels. Une disposition expresse prévoit la prescription des réclamations, mais on a pris soin de ne spécifier aucun délai. En outre, le projet contient des dispositions qui limitent le droit de l'étranger de présenter des réclamations dans les cas où il a expressément renoncé à ce droit ou s'il a accepté en connaissance de cause le risque qu'il courait en fixant sa résidence dans le pays considéré. Enfin, la question des dommages fait l'objet de dispositions détaillées.

13. Les auteurs du projet ont adopté l'opinion de M. Scelle [4] et ont donné une priorité de rang élevé aux réclamations présentées directement par les individus, tout en les soumettant à certaines limitations. Ils ne se sont pas sentis liés par l'opinion traditionnelle — aujourd'hui abandonnée dans une large mesure — suivant laquelle les individus ne pourraient présenter leurs réclamations directement. Toutefois, il n'a pas été nécessaire, même sur ce point, de s'écarter par trop de la doctrine actuelle.

14. Le PRESIDENT remercie le professeur Sohn d'avoir attiré l'attention de la Commission sur un certain nombre de caractéristiques extrêmement intéressantes du projet de Harvard.

15. M. GARCIA AMADOR (Rapporteur spécial) exprime sa reconnaissance à la Faculté de droit de Harvard pour son hospitalité et pour l'aide qu'elle lui a apportée dans ses travaux sur la responsabilité des Etats et déplore que jusqu'ici aucune autre institution privée du continent américain n'ait entrepris l'étude du sujet. Il est regrettable que, malgré l'importance du sujet, et bien que l'Assemblée générale ait demandé dès 1953 [résolution 799 (VIII)] la codification des principes de droit international régissant la responsabilité de l'Etat, la Commission ait fait si peu de progrès jusqu'à présent. M. García Amador exprime l'espoir qu'elle sera en mesure de consacrer au sujet une partie importante de sa prochaine session.

16. Pour que l'étude du sujet gagne en profondeur et en portée, il est indispensable d'obtenir plus de renseignements sur certains points qui prêtent à controverse. Certains membres de la Commission, en présentant des observations sur son premier rapport (A/CN.4/96), ont exprimé l'avis que les clauses introductives du projet de code devraient définir expressément dans quelles circonstances l'Etat encourt une responsabilité internationale à raison de certains actes. Dans son deuxième rapport (A/CN.4/106), M. García Amador

[4] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. I (publication des Nations Unies, No de vente: 1956.V.3, vol. I), 371ème séance, par. 31 et suiv.

a traité de la question d'une façon assez sommaire et il a montré que la réparation des dommages résultant d'actes qui ne constituent pas une violation du droit international peut être réglée en se reportant à l'obligation générale des Etats de protéger les droits des étrangers. Ultérieurement, il a étudié plus en détail toute la question de l'abus des droits ainsi que les précédents, en vue d'élaborer un système cohérent. Son concept de la limitation naturelle de l'exercice des droits par les Etats se retrouve dans le deuxième paragraphe de l'article 2 de la Convention sur la haute mer adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1958[5]: ce concept nouveau pourra servir de base aux travaux futurs sur la responsabilité des Etats. La doctrine de l'abus des droits caractérise certains aspects de la responsabilité de l'Etat, et la seule façon de déterminer les limitations à apporter à l'exercice des droits de l'Etat est de décider dans quels cas les Etats n'ont pas exécuté les obligations que le droit international met à leur charge. Il serait possible, en faisant des recherches dans cette direction, de distinguer entre les actes "illicites" et les actes "arbitraires" de l'Etat, les premiers constituant des violations d'obligations contractuelles et les seconds l'accomplissement incorrect d'un acte qui, autrement, eût été licite. Cette importante doctrine n'a pas été examinée par la Commission, laquelle a envisagé la responsabilité de l'Etat en fonction de la violation du droit international et de la notion d'omission. M. García Amador a fait observer que, dans le monde moderne, il est difficile d'élaborer une théorie de la responsabilité objective fondée sur le concept d'omission. Par exemple, les Etats qui procèdent à des essais d'engins nucléaires exercent un droit reconnu en droit international. Il serait donc plus facile de formuler des règles cohérentes et correctes en se fondant sur une doctrine de l'abus des droits.

17. Son quatrième rapport est consacré à une étude détaillée du chapitre qui prête le plus à controverse dans son deuxième rapport, le chapitre IV, où, sur la demande de la Commission, il a examiné le problème en fonction de la théorie traditionnelle et des conclusions de la Conférence de La Haye. Il a cherché dans ce quatrième rapport à couvrir la plupart des hypothèses, ainsi que certains problèmes qu'il n'avait pas examinés jusqu'alors. M. García Amador a mis à contribution l'expérience acquise depuis la seconde guerre mondiale et a établi une distinction entre les relations contractuelles générales régies par le droit interne et celles qui sont régies par de nouveaux instruments soumis au droit international. Il a établi une analogie avec les traités et le principe *pacta sunt servanda*. Cette théorie est ancienne, mais il l'a présentée sous un jour nouveau. Il a également consacré une place importante à la nature et au contenu des droits acquis. Tous ces problèmes sont d'un très grand intérêt pour la question qui occupe la Commission.

18. Le PRESIDENT déclare que si la Commission a abordé avec un certain retard la question de la responsabilité de l'Etat, ce n'est pas faute d'apprécier la grande importance du sujet tant du point de vue pratique que théorique.

19. Touchant cette question de la responsabilité de l'Etat, le Président estime qu'on peut considérer que les formes les plus choquantes de mauvais traitements infligés aux étrangers et de déni de justice sont en régression. En revanche, on voit augmenter les risques de dommages causés aux étrangers ou aux sociétés étrangères, et le Président est heureux de constater que le nouveau projet de Harvard fait une large place aux formes de dommages qui avaient été négligées dans le passé.

20. Il est extrêmement intéressé par les observations du rapporteur spécial au sujet de la doctrine de l'abus des droits, qui devrait contribuer beaucoup à développer toute la théorie de la responsabilité de l'Etat. La notion d'"arbitraire" (A/CN.4/119, chap. 1er, sect. 5) est essentielle en ce qu'elle peut servir à distinguer tels actes de tels autres, dans des matières comme l'expulsion qui, en soi, n'est pas une violation du droit international. Dans certaines circonstances, l'octroi de la nationalité en l'absence de rattachement effectif de l'individu à l'Etat est un abus de droit et, comme la Cour internationale de Justice l'a déclaré dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Nottebohm (deuxième phase)[6], pourrait empêcher cet Etat de présenter une réclamation au nom de l'individu. Le Président n'ira pas cependant jusqu'à prétendre (comme le nouveau projet de Harvard semble le faire) que l'Etat de la nationalité ne peut jamais présenter une réclamation pour le compte d'un ressortissant qui n'a avec lui que de faibles liens. Il serait peut-être plus correct de dire que l'Etat est fondé, à priori, à faire sa réclamation, mais que l'autre Etat est libre de déclarer que, vu les circonstances de la cause, il n'est pas tenu d'être défendeur responsable envers l'Etat plaignant du dommage causé à la personne lésée.

21. Le Président trouve trop catégorique la disposition du nouveau projet de Harvard qui empêche un Etat de présenter une réclamation au nom d'une personne qui a renoncé à cette réclamation ou qui a accepté un règlement. Il y a eu des cas où des individus ont renoncé à leur réclamation, mais où le gouvernement de l'Etat de la nationalité a refusé de renoncer à la réclamation parce qu'une question de principe ou de politique nationale était en jeu. Par exemple, quand un dommage a été causé à un navire ou à une personne se trouvant à bord, il se peut que l'Etat du pavillon décidera de maintenir la réclamation, même si l'individu décide d'y renoncer pour sa part.

22. Le Président n'est pas surpris de voir qu'on n'a pas essayé de définir les "normes de justice généralement reconnues par les Etats civilisés", expression qui se rencontre fréquemment dans le projet. Bien que les actes non conformes à ces normes fassent constamment l'objet de réclamations internationales, il est extrêmement difficile d'en établir une définition objective.

23. Enfin, le Président estime que l'article 3 du projet de Harvard qui détermine quelles décisions judiciaires ou administratives défavorables aux étrangers sont illicites, ne couvre pas certaines situations qui peuvent se présenter. Une décision qui viole le droit international ou qui contrevient à un traité serait assurément illicite, mais il se peut que le droit international ou le traité dont il s'agit ne contienne pas de règle sur la question particulière qui est jugée. Il peut encore arriver que la norme de justice généralement appliquée dans l'Etat en cause ne soit pas au niveau des normes reconnues par les Etats civilisés. Des cas de ce genre sont peut-être peu courants, mais le projet devrait néanmoins les prévoir.

[5] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, *Documents officiels, Volume II: séances plénières* (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.4, vol. II) annexes, document A/CONF/13/L.53, p. 154.

[6] C.I.J., *Recueil 1955* (Liechtenstein *c.* Guatemala).

24. M. TOUNKINE estime que certains des problèmes soulevés dans le projet de Harvard et dans les rapports du rapporteur spécial ont trait non pas tant à la responsabilité des Etats proprement dite qu'aux droits des étrangers, notamment les droits concernant la propriété. Certains de ces problèmes se rattachent étroitement à l'existence, dans le monde, de deux régimes économiques différents. Le projet de Harvard procède, à cet égard, de principes qui reflètent pratiquement le point de vue des Etats-Unis. Les règles proposées dans ce projet relativement à l'expropriation des biens étrangers se fondent sur le caractère sacré de la propriété privée. De 1920 à 1940, la question de la responsabilité des Etats n'a été discutée que d'un seul point de vue et l'existence d'un nouveau régime économique a été pratiquement ignorée. A cette époque, certains Etats ont peut-être espéré que le nouveau régime disparaîtrait ou qu'ils seraient en mesure d'imposer certaines règles au seul Etat socialiste qui existait alors. Toutefois, dans les circonstances présentes, il est inconcevable que les principes d'un régime soient acceptés comme constituant le droit international général. Il serait donc souhaitable, sinon indispensable, d'établir des plans d'études officieuses de la question, de manière à tenir compte du point de vue des Etats socialistes. De plus, les institutions et les juristes des Etats nouveaux d'Asie et d'Afrique tiendront également à participer à ces études. M. Tounkine espère qu'il n'est pas trop tard pour remédier à la situation.

25. M. MATINE-DAFTARY fait observer que la discussion du projet du rapporteur spécial a été ajournée non seulement en raison du manque de temps mais aussi parce que le projet s'inspire de normes de justice purement européennes. Le rapporteur spécial a éprouvé des difficultés à trouver un critère et il a décidé de faire reposer son projet sur les droits fondamentaux de l'homme; on a fait observer au cours des débats de la neuvième session que le rapporteur spécial proposait que la Commission du droit international entreprenne une tâche que la Commission des droits de l'homme essayait d'accomplir depuis 10 ans. La base même du projet peut donc être considérée comme chimérique, et la Faculté de droit de l'Université de Harvard et le rapporteur spécial devraient s'efforcer de trouver une formule qui soit plus acceptable pour tous les Etats. Le cycle d'étude sur les droits de l'homme pour les pays asiatiques (*Seminar on judicial and other remedies of the abuse of administrative authority*), organisé sous l'égide des Nations Unies à Kandy (Ceylan), auquel M. Matine-Daftary a participé en mai 1959 a permis de voir qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine puisque d'après la législation en vigueur dans de nombreux Etats, même les nationaux de ces pays ne peuvent pas demander de dédommagement. Le principe selon lequel les étrangers doivent recevoir le même traitement que les ressortissants d'un pays semble louable, mais si le projet du rapporteur spécial repose sur les droits fondamentaux de l'homme qui, jusqu'à présent, n'ont été proclamés que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, instrument qui n'a pas force obligatoire, il est difficile d'imaginer ce que la Commission peut utilement faire en la matière. De plus, les nouveaux Etats qui se créent ont un sentiment très vif de leur indépendance récemment acquise et se préoccupent d'éliminer tous les vestiges du système colonial; dans ces conditions, il n'est guère surprenant que les étrangers dans ces pays traversent une période transitoire de liquidation. Par conséquent, à son avis, le projet de M. García Amador doit être considéré comme une étude qui sera utile à la Commission des droits de l'homme; lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies aura adopté les projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Commission du droit international pourra aborder la question. Jusqu'alors, tout débat serait purement académique.

26. M. ERIM tient à appeler l'attention des auteurs du projet de Harvard et du rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats sur un point précis. Dans l'article pertinent du projet de Harvard, le droit de protection de l'Etat en cause est exclusivement limité à ses nationaux. Or, cette disposition a déjà été dépassée en droit international positif par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 [7], à laquelle 15 Etats sont parties. Pour la première fois dans l'histoire du droit international, un Etat à qui est imputée une violation des droits de l'homme peut être cité devant une juridiction internationale par un particulier, voire par un de ses propres ressortissants, s'il est partie à la Convention. Il ne faut pas oublier que celle-ci n'établit aucune distinction entre nationaux et étrangers et, en fait, deux affaires relatives à la protection des étrangers ont été portées devant la Commission européenne des droits de l'homme. De plus, des centaines d'affaires ont été signalées à l'attention de la Commission européenne par des particuliers, bien que la juridiction de la Commission soit facultative dans ce cas. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme, qui est compétente pour connaître de toutes les plaintes que la Commission européenne n'a pas réglées, est maintenant devenue une réalité puisque neuf Etats ont reconnu sa juridiction comme obligatoire. M. Erim tient à appeler l'attention des représentants de la Faculté de droit de l'Université Harvard sur l'évolution qui s'est produite en Europe: la responsabilité des Etats ne se borne pas à la "protection des droits et intérêts de leurs ressortissants". Elle va beaucoup plus loin: en ce qui concerne les Etats qui, non seulement ont accepté la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, mais ont reconnu également le droit pour les particuliers de présenter des requêtes, tout individu victime d'une violation de ses droits peut présenter une requête sans demander la protection diplomatique de l'Etat dont il est ressortissant.

27. M. BARTOS, tout en admettant que le projet de Harvard est le fruit d'une masse de travaux ardus, désapprouve, de façon générale, la méthode suivie pour son élaboration. La plupart des projets qui ont été établis sur la responsabilité des Etats s'inspirent des règles d'autrefois sur la "condition des étrangers"; or, il ne faut pas oublier que dans l'histoire du développement des institutions sociales, l'élaboration de ces règles a coïncidé avec le développement du système colonial. Il souscrit à la fois à la thèse présentée par M. Tounkine et aux considérations formulées par M. Matine-Daftary, lesquelles sont peut-être encore plus pertinentes. Le projet de Harvard et le projet du rapporteur spécial reposent sur l'inégalité entre les Etats qui sont devenus prospères grâce à l'impérialisme et ceux qui viennent d'acquérir l'indépendance et le droit à disposer d'eux-mêmes. Il est évident qu'au moment où ils ont été libérés du colonialisme, la base économique de ce système n'a pas disparu d'un coup.

28. L'Association de droit international a l'intention de discuter, à son prochain congrès, la question de la

[7] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, 1955, No 2889, p. 223.

modernisation des règles régissant l'indemnisation des étrangers expropriés ainsi que la question des droits des Etats qui éliminent les effets des vestiges du colonialisme. Comme on le sait, la question s'est posée dans l'histoire des Etats de l'Amérique latine à l'époque de la liquidation des concessions espagnoles. En ce temps-là, les droits acquis des particuliers ont été reconnus mais depuis lors, même dans les Etats capitalistes, les idées ont changé. Le droit de propriété a été considéré d'abord comme un droit naturel, mais certaines constitutions promulguées après la seconde guerre mondiale lui apportent des limites.

29. Lorsque la question d'une compensation équitable est soulevée, on a tendance à oublier qu'il peut y avoir lieu à compensation préalable. D'aucuns considèrent l'expropriation sans indemnité comme une violation des droits de l'homme mais certains Etats qui sont convaincus de posséder ces droits de propriété n'admettent pas que d'autres aient des droits semblables.

30. Le droit international ne peut pas être divisé en compartiments rigoureusement séparés. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ayant été admis en droit international, la communauté des nations devrait reconnaître que les pays qui ont secoué le joug du colonialisme ont aussi le droit de se libérer des entraves économiques de ce régime. M. Bartoš ne veut pas dire que les Etats nouvellement libérés doivent toujours exproprier les étrangers sans les indemniser, mais plutôt qu'il est des cas où l'expropriation n'est pas nécessairement illicite. Une codification des règles en la matière devrait tenir compte des réalités de la vie internationale moderne; dans ces conditions, un projet purement technique fondé sur le principe des droits acquis — lesquels ne sont même pas reconnus dans tous les Etats capitalistes — n'est pas satisfaisant. Exiger une indemnité à raison d'une réforme sociale revient en fait à priver les Etats du droit souverain qu'ils ont d'effectuer des réformes. Le principal défaut du système exposé dans le projet de Harvard est qu'il place les étrangers sur un pied d'égalité avec les nationaux quand cette égalité joue en faveur des étrangers, mais leur permet d'invoquer les "droits acquis" quand les réformes sociales exigent d'eux des sacrifices.

31. En ce qui concerne le concept des "normes de justice généralement reconnues par les Etats civilisés", M. Bartoš ne peut partager l'opinion de ceux qui considèrent que la civilisation est l'attribut d'un seul groupe d'Etats. Aussi longtemps qu'on soutiendra cette thèse, il sera impossible de codifier les règles générales du droit international concernant la responsabilité des Etats et toute règle qui serait élaborée sur cette base serait inacceptable pour l'ensemble de la communauté internationale.

32. M. VERDROSS estime que la Commission devrait dissocier dans son examen les deux questions visées dans le titre du projet de Harvard, à savoir, la responsabilité internationale en général et les droits des étrangers. Si, par exemple, on envisageait les actes dont les Etats sont responsables et les conséquences des actes illicites des Etats sans mentionner expressément les étrangers — dont on étudierait les droits à part —, il serait beaucoup plus facile de parvenir à un accord sur un projet susceptible de recueillir l'adhésion générale.

33. M. AGO estime que le nouveau projet de Harvard apportera une contribution fort utile à la fois aux travaux de la Commission et au développement de la branche du droit international qui a trait à la responsabilité des Etats.

34. En ce qui concerne la structure du projet, M. Ago partage l'opinion de M. Verdross. Le professeur Sohn a reconnu qu'il avait fallu, dans le projet actuel, s'écarter quelque peu du système adopté par Borchard dans son projet de 1929. De l'avis de M. Ago, il serait souhaitable, dans les travaux futurs, de s'en écarter encore davantage, car l'on trouve toujours, dans le projet de Harvard à l'examen, le droit de la responsabilité des Etats mêlé au droit relatif au traitement des étrangers, bien que les auteurs de ce nouveau texte aient expressément déclaré qu'ils entendaient dissocier les deux questions.

35. La question de la responsabilité de l'Etat est une question générale et n'est pas nécessairement liée à celle du traitement des étrangers. Un Etat est responsable toutes les fois qu'il commet un acte illicite au regard du droit international, en d'autres termes, quand il viole une règle de droit international, qu'il y ait ou non dommage causé à un étranger. Le critère de la responsabilité de l'Etat n'est pas le dommage causé à l'étranger mais la violation d'une obligation. Par conséquent, M. Ago trouve difficile d'accepter la définition donnée dans le premier article du projet de Harvard, aux termes duquel un Etat est responsable des actes ou omissions qui lui sont imputables, qui sont illicites au regard du droit international et qui causent des dommages aux étrangers. On pourrait considérer cette formule comme une définition de la responsabilité de l'Etat, s'il n'y avait le dernier membre de phrase.

36. D'autre part, les conséquences du fait que l'on ait étudié la question du traitement des étrangers sous l'aspect de la responsabilité sont encore plus apparentes dans les définitions que le projet donne des actes et omissions illicites. Les auteurs sont forcés d'exprimer sous une forme négative les principes régissant les obligations des Etats envers les étrangers, qui auraient dû être énoncés en termes positifs.

37. La discussion a fait apparaître au sein de la Commission deux conceptions de la définition des obligations des Etats en matière de traitement des étrangers. De l'avis de M. Ago, les deux conceptions sont beaucoup plus proches l'une de l'autre qu'il ne semble. Pour ce qui est de l'opinion dite "occidentale", M. Ago se permettra de dire que les auteurs qui étudient la question ont parfois tendance à confondre l'état véritable du droit coutumier et du droit écrit avec leurs aspirations personnelles. M. Ago est sûr qu'un examen attentif de la jurisprudence internationale montrerait que, le plus souvent, elle ne consiste en guère plus qu'un certain minimum irréductible qui ne saurait soulever d'objection.

38. D'un autre côté, M. Ago a l'impression que dans les pays à économie socialisée, on a parfois tendance à perdre de vue que, même dans le cadre des principes qui sont les leurs, certains droits ne peuvent être déniés aux étrangers et que certaines institutions typiques du point de vue "occidental" pourraient parfaitement être adaptées à leur régime.

39. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), se référant à l'intervention de M. Tounkine (voir plus haut par. 24), déclare que le Secrétariat a toujours fait de son mieux pour fournir à la Commission des données suffisantes provenant de différentes régions, afin qu'elle puisse s'y reporter ou les utiliser aux fins de comparaison. Par exemple, M. Liang a été heureux d'apprendre en 1957 que le Comité juridique consultatif africano-asiatique, créé entre-temps, avait à son programme l'étude de questions qui figurent à l'ordre du

jour de la Commission, et la Commission se rappellera qu'elle a invité ce Comité à lui faire parvenir tous renseignements révélateurs de la pensée juridique dans les pays d'Asie et d'Afrique sur les questions intéressant la Commission (voir A/3623, par. 21, 23 et 24, et A/3859, par. 73). Malheureusement, aucun renseignement de ce genre n'a été reçu de ce côté jusqu'à présent.

40. Le Secrétariat attache aussi une grande importance aux débats qui ont lieu en Amérique latine sur des questions intéressant la Commission. M. Liang rappelle qu'il a fait rapport sur les questions qui ont été examinées à la troisième session du Conseil interaméricain de jurisconsultes tenue à Mexico en 1956, et qu'il s'est engagé à faire également rapport à la Commission sur la quatrième session de cet organisme, qui doit prochainement avoir lieu à Santiago (Chili).

41. Des études détaillées et d'une grande portée comme celle que représente le projet de Harvard sont des plus utiles pour les travaux de la Commission. A cet égard, M. Liang fait observer que les auteurs des tout premiers projets établis par la Faculté de droit de Harvard ont souligné, à propos des questions débattues à la Conférence de codification tenue à La Haye en 1930, que leurs projets représentaient le point de vue des hommes de loi des Etats-Unis, et bien qu'aucun avertissement de ce genre ne figure dans le présent projet, il est raisonnable de supposer — et M. Liang en est certain pour sa part — que personne ne prétend que ce projet soit représentatif de la pensée juridique internationale.

42. M. Liang tient à souligner que les auteurs du projet de Harvard en ont la seule responsabilité, que ce projet a été élaboré sous les auspices de la Faculté de droit de Harvard et que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies n'a assumé aucune responsabilité ni pour ce qui est du financement, ni pour ce qui est du contenu du projet.

43. Le Secrétariat exprime l'espoir que des efforts analogues seront déployés dans les pays où l'on se fait du droit international général une conception différente, et qu'avant longtemps la Commission disposera de travaux parallèles aux fins de comparaison.

44. En ce qui concerne le point soulevé par M. Verdross (voir plus haut par. 32), M. Liang rappelle qu'en 1957 la Commission a examiné sous tous ses aspects, à l'occasion du premier rapport de M. García Amador, l'interdépendance existant entre la question de la responsabilité des Etats et la question du traitement des étrangers.

45. Comme M. Liang s'est alors permis de le faire observer, le traitement des étrangers considéré comme matière à codifier couvrirait un domaine beaucoup plus large que la responsabilité des Etats. En outre, cette question peut être considérée comme relevant de l'unification du droit interne, et M. Liang rappelle qu'à la Conférence internationale sur le traitement des étrangers, tenue à Paris en 1929, l'on s'était efforcé de rédiger une convention sur le statut des étrangers qui eût concilié certains aspects du droit interne des Etats.

46. M. Liang incline à adopter le point de vue de M. Ago (voir plus haut par. 34) qui estime que la matière à codifier sous le titre "responsabilité des Etats" devrait consister dans les données relatives aux obligations des Etats concernant le traitement des étrangers, envisagées sur le plan du droit international. M. García Amador avait lui aussi estimé dans son premier rapport que pour déterminer la responsabilité de l'Etat, il faut d'abord définir les obligations des Etats.

47. M. EL-KHOURI pense que le projet présenté à la Commission s'ajoutera aux savants travaux qui ont fait la réputation de la Faculté de droit de l'Université Harvard. Il lui semble cependant que le projet se fonde sur des principes démodés qui rappellent le régime des capitulations appliqué au XIX^e^ siècle sur les territoires de l'Empire ottoman, régime dans lequel les étrangers formaient presque une classe privilégiée par rapport aux nationaux. A notre époque, la plupart des garanties que le projet envisage de donner aux étrangers figurent déjà dans la législation des pays civilisés, au bénéfice des nationaux, et il n'est plus besoin d'une législation spéciale pour les étrangers. M. El-Khoury ne pense pas, par exemple, que les immigrants doivent s'attendre à jouir d'un statut plus favorable que la population au milieu de laquelle ils sont venus vivre.

48. Il suggère que la Commission donne pour fondement à son projet sur la responsabilité des Etats le principe suivant lequel les étrangers ne doivent pas être moins bien traités que les nationaux de l'Etat de résidence. La Commission devrait chercher à présenter un projet qui puisse facilement être accepté par la plupart des Etats, y compris les nouveaux Etats, et qui ne décourage pas les Etats d'accueillir des étrangers, car c'est ce qui arriverait si l'on adoptait des dispositions trop rigoureuses.

49. Selon M. AMADO, le projet est une œuvre digne de respect et qui est dans les meilleures traditions de la Faculté de droit de Harvard. En suivant le débat, il a pensé à certaines décisions faisant jurisprudence et à certains écrits de savants juristes qui se rapportent à la question étudiée et qu'il s'attendait à trouver à la base du projet de Harvard.

50. Il estime en toute franchise que si le futur projet de la Commission s'écarte de ces premières sources, il ne représentera pas une contribution sérieuse au progrès du droit international dans ce domaine. Il rappelle qu'au moment où la responsabilité des Etats a été examinée pour la première fois à la Commission — lors de sa huitième session — il a exprimé de fortes objections à l'égard des plans ambitieux du rapporteur spécial qui voulait aussi traiter la question de la responsabilité pénale. Il est très reconnaissant à M. García Amador d'avoir abandonné cette idée.

51. Aujourd'hui, il demande instamment au rapporteur spécial de laisser également de côté la question des droits de l'homme, et il voudrait lui suggérer que la meilleure solution serait d'élaborer la règle concernant la réparation du dommage, qui est le principe établi, et de rattacher cette règle au traitement des étrangers.

52. On peut lire dans la note explicative à l'article premier du projet de Harvard que, selon la doctrine orthodoxe, lorsqu'un Etat endosse la réclamation de son ressortissant, il protège en fait ses propres droits plutôt que ceux de ce dernier. Telle aurait dû être, à son avis, l'idée maîtresse du projet élaboré par la Faculté de droit de l'Université Harvard. Toutefois, la note ajoute, en se référant à l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire Nottebohm, qu'il est difficile de concilier l'opinion de la Cour internationale avec l'importance croissante donnée, ces dernières années, à la protection des droits de l'homme et de l'individu en vertu du droit international.

53. Si la codification des règles de droit relatives à la responsabilité des Etats doit réellement progresser, il

faudra fixer certaines limites et s'efforcer avec détermination de ne pas se laisser entraîner dans des sujets étrangers, quel qu'en soit l'intérêt. Les problèmes concernant les droits de l'homme doivent être traités dans le cadre des droits de l'homme, et si la Commission se juge autorisée à s'aventurer dans ce domaine, il est certain que M. Tounkine, en sa qualité de juriste soviétique — et les juristes soviétiques comptent parmi les plus positivistes des juristes contemporains — voudra que l'on mentionne les deux conceptions différentes de la propriété des régimes capitaliste et socialiste.

54. M. Amado insiste auprès du rapporteur spécial, dont il ne met pas en cause les intentions, pour qu'il fasse de son projet, d'abord et avant tout, la quintessence de la jurisprudence et non pas une construction idéale.

La séance est levée à 13 h. 5.

513ème SEANCE

Jeudi 11 juin 1959, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Responsabilité des Etats (A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119) [*suite*]

[Point 4 de l'ordre du jour]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre le débat sur la question de la responsabilité des Etats, compte tenu du nouveau projet de Harvard qui a été présenté à la séance précédente (voir 512ème séance, par. 5 à 13).

2. M. ZOUREK estime que le nouveau projet de Harvard, qui reflète la pensée des spécialistes des Etats-Unis sur la responsabilité des Etats à raison des dommages causés aux étrangers est un travail utile, qui deviendra plus utile encore quand il aura été complété par l'exposé promis du droit existant. M. Zourek partage l'opinion selon laquelle ce genre de consultation des milieux scientifiques devrait se poursuivre et s'étendre aux instituts scientifiques d'autres pays, et plus spécialement des pays dont le système juridique est différent, notamment les pays socialistes et les pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique. La question de la responsabilité des Etats est si large qu'il faut prendre en considération tous les systèmes juridiques si l'on veut préparer un projet qui puisse recueillir l'approbation générale.

3. A son avis, la Commission devrait se fixer pour première tâche, en matière de responsabilité des Etats, de définir les cas où la responsabilité d'un Etat est engagée. Ce n'est qu'une fois réglée cette question générale qu'elle pourra aborder le cas particulier de la responsabilité pour les dommages causés aux étrangers.

4. Le projet de Harvard paraît s'écarter, sur certains points, des règles bien établies du droit international. Ainsi, il préconise la reconnaissance du droit des particuliers à réparation bien que, comme M. Amado l'a rappelé à la séance précédente (voir 512ème séance, par. 52), ce soit un principe incontesté du droit international que le droit à réparation appartient à l'Etat, principe que vient de confirmer l'arrêt récent de la Cour internationale de Justice dans l'affaire Nottebohm.

5. De plus, M. Zourek a remarqué, comme le Président (voir 512ème séance, par. 20), que le projet abandonne, dans une large mesure, le principe de la nationalité de la réclamation. D'une manière générale, le projet semble reposer sur des prémisses que n'admet pas le droit international de la responsabilité des Etats. Selon M. Zourek, le principe fondamental devrait être que là où il n'y a pas d'obligation au regard du droit international, il n'y a pas de responsabilité internationale; or le projet s'écarte de ce principe.

6. Le projet fait état, à plusieurs reprises, des normes de justice généralement admises par les Etats civilisés, mais ces normes ne sont définies nulle part. M. Zourek est convaincu qu'une étude approfondie de ce concept montrerait qu'il s'agit, au fond, d'une notion vide de sens. Ce terme n'est qu'une réminiscence du système des capitulations: il est temps de renoncer à l'odieuse distinction entre Etats civilisés et Etats qui ne le seraient pas. L'expression "règles communes aux principaux systèmes juridiques du monde" serait préférable.

7. Le professeur Sohn a indiqué (voir 512ème séance, par. 7) que le travail présenté n'était qu'un avant-projet. M. Zourek suggère qu'en préparant le texte définitif du projet, ses auteurs soumettent à un nouvel examen très attentif les passages qui s'éloignent trop des principes que peuvent accepter tous les Etats, quel que soit leur régime économique et social. S'il est admissible que l'on s'écarte des règles établies pour en proposer de nouvelles, il ne faut pas oublier que le droit international général constitue le seul fondement juridique de la coopération et de la concurrence loyale entre les Etats dont les régimes économiques et sociaux diffèrent, la seule base juridique aussi sur laquelle on puisse s'appuyer pour résoudre les différends qui se posent de ce fait. Par conséquent, les codificateurs ne devraient pas abandonner les principes établis du droit international sans avoir soigneusement examiné si ce qu'ils proposent représente un progrès ou un recul.

8. Le PRESIDENT fait observer que certains membres de la Commission semblent avoir adopté l'idée que, dans sa quasi-totalité, le droit relatif au traitement des étrangers n'est que le produit du colonialisme. Or, de toute évidence, cette opinion est totalement inexacte du point de vue historique, comme le sait quiconque a lu, par exemple, le chapitre qu'Alwyn V. Freeman a consacré, dans un ouvrage qui fait autorité, aux fondements historiques et juridiques du droit relatif au déni de justice [1].

9. Le droit relatif au traitement des étrangers est né, bien avant l'ère du colonialisme, de la situation qui régnait en Europe au début de la période qui a suivi le Moyen-Age, période où les étrangers n'avaient guère de statut dont ils pussent se réclamer et, bien souvent, aucun droit devant la loi ni accès aux tribunaux.

10. Le professeur SOHN dit combien il a apprécié le débat que la Commission a consacré à l'avant-projet élaboré par la Faculté de droit de Harvard. Sur plusieurs points, des questions importantes ont été soulevées; il en sera tenu compte dans la préparation du texte définitif du projet. Tout en se défendant de vouloir entamer une discussion, il saisit volontiers cette occasion pour exposer quelques considérations sur les questions les plus générales qui ont été posées.

11. A propos des observations faites par M. Amado (512ème séance, par. 49 à 54) et d'autres membres de

[1] Alwyn V. Freeman, *The International Responsibility of States for Denial of Justice*, New-York, Longmans, 1938.

la Commission, il souligne que les auteurs du projet se sont efforcés, dans toute la mesure du possible, de traduire fidèlement les principes et la pratique des divers pays et, s'ils s'en sont écartés sur un petit nombre de points, ils l'ont fait précisément dans l'intention de rendre les règles de droit posées dans le projet plus facilement acceptables pour les pays qui n'ont pas participé à leur élaboration. La plupart de ces innovations, qu'il s'agisse de la clause Calvo, de la protection de la propriété ou du droit des contrats, ont été inspirées par le désir de trouver des solutions convenant aux pays moins développés et à ceux dont l'économie est socialisée.

12. S'il est vrai que le projet contient des éléments nouveaux, auxquels le professeur Sohn a fait allusion à la séance précédente, on peut dire que pour plus de 90 pour 100 il suit de très près la jurisprudence. Même lorsqu'il s'est agi de la question des droits de l'individu, dont l'importance est capitale, l'une des raisons essentielles qui ont conduit à proposer la règle nouvelle qui figure dans le projet a été le désir de soustraire, en quelque sorte, la protection des droits des étrangers au domaine de la diplomatie fondée sur la puissance, de manière que l'affaire à régler soit un litige entre un particulier et un gouvernement, et non plus un litige entre deux gouvernements, auquel cas le gouvernement du pays le moins puissant se trouve souvent en position d'infériorité. De plus, la marge d'innovation est minime, puisqu'elle dépend dans une large mesure de futures conventions ouvrant aux particuliers un recours direct devant des tribunaux internationaux spéciaux.

13. Comme l'a dit le secrétaire de la Commission (voir 512ème séance, par. 41) le projet traduit, dans une large mesure, les opinions qui ont cours dans les milieux universitaires des Etats-Unis, mais non, bien entendu, celles du Gouvernement des Etats-Unis. Le professeur Sohn reconnaît que des études provenant d'autres pays seraient extrêmement utiles et il fait sien l'espoir exprimé par le secrétaire de voir des projets analogues préparés par les facultés de droit d'autres pays, ou du moins des données recueillies sur la pratique suivie en ce domaine par les autres pays. Les auteurs du projet de Harvard seront les premiers à se féliciter de voir paraître des études indiquant quelle est la pratique de pays tels que l'Union soviétique et l'Inde en matière de protection de leurs ressortissants à l'étranger. Le professeur Sohn est convaincu que des études comparatives de ce genre montreront que les vues d'éminents juristes de ces pays sur le droit de la responsabilité des Etats ne diffèrent pas tellement de celles des juristes des Etats-Unis, car les principes adoptés dans le projet de Harvard trouveraient leur application dans les rapports entre deux démocraties populaires ou entre deux pays d'Afrique ou d'Asie.

14. Il ne pense pas que l'on soit fondé à dire que la matière traitée dans le projet de Harvard se rattache d'une manière ou d'une autre au colonialisme ou à l'impérialisme. Dans les temps actuels où les liens entre les nations se développent continûment et où les citoyens de tous les pays voyagent et font des études à l'étranger, tous les Etats, semble-t-il, y compris ceux dont l'économie est socialisée, sont également intéressés à ce que leurs ressortissants à l'étranger soient traités correctement et ne soient pas arrêtés arbitrairement. Certes, il existe des domaines, telle la protection des biens, où les intérêts de certains Etats peuvent être plus grands que ceux d'autres Etats, mais ces domaines aussi revêtiront une importance croissante pour tous les Etats à mesure que les relations commerciales continueront à se développer entre les pays d'Asie et d'Afrique et les pays à économie socialisée.

15. Plusieurs membres de la Commission ont relevé l'expression "les normes de justice généralement reconnues par les Etats civilisés" qui revient souvent dans le projet de Harvard. Les auteurs entendaient par là les normes qui sont maintenant appliquées par la quasi-totalité des Etats du monde, à l'exclusion seulement de quelques rares exemples de survivance des temps médiévaux et de cas tels que l'Allemagne nazie, en d'autres termes, les normes que M. Jenks, directeur adjoint du Bureau international du Travail, dans un ouvrage récemment paru [2], a qualifiées, à juste titre, de *common law* de l'humanité.

16. En ce qui concerne les rapports entre le projet et les règles de droit relatives à la responsabilité des Etats, d'une part, et les règles de droit concernant le traitement des étrangers, de l'autre, le professeur Sohn fait observer que la matière traitée dans le projet chevauche sur les deux questions et ne couvre qu'une petite partie de ces deux vastes branches du droit international. Comme permet de le voir la Convention européenne d'établissement signée à Paris le 13 décembre 1955, qui énonce les principes proposés mais non pas adoptés à la Conférence internationale sur le traitement des étrangers tenue à Paris en 1929, la plus grande partie des règles de droit concernant le traitement des étrangers s'appliquent à l'acquisition des droits alors que le projet de Harvard traite des atteintes portées à ces droits.

17. Se référant à l'intervention de M. Erim (512ème séance, par 26), le professeur Sohn indique que les auteurs du projet n'ignoraient pas que dans certaines régions telles que l'Europe et l'Amérique latine, des Etats pouvaient être disposés à aller beaucoup plus loin et peut-être à conclure des accords autorisant des interventions en faveur non seulement de leurs propres ressortissants mais aussi d'étrangers. Toutefois, ils ont estimé qu'il s'agissait là d'une nouvelle branche du droit et qu'il fallait attendre qu'elle se développe encore à l'échelon régional.

18. Le professeur BAXTER voudrait présenter quelques observations sur les quatre points que le Président a soulevés à la séance précédente (512ème séance, par. 20 à 23).

19. Sur le point de savoir si les auteurs du projet ne sont pas allés trop loin dans des déductions qu'ils tirent de l'arrêt rendu en 1955 par la Cour internationale de Justice dans l'affaire Nottebohm, il fait observer que la clause pertinente du projet (art. 23, par. 3) subordonne le droit d'intenter une action à la réalisation d'une condition: "Un Etat n'a pas le droit de présenter une réclamation au nom d'une personne physique qui est son ressortissant s'il n'existe pas de lien authentique ... entre cette personne et lui." S'il peut y avoir, en théorie, une différence entre le droit conditionnel d'intenter une action et la possibilité d'opposer une exception, il lui semble que les effets pratiques sont les mêmes dans les deux cas: si l'Etat défendeur décide de ne pas invoquer le défaut de lien authentique, les conséquences seront les mêmes que si le paragraphe lui donnait la possibilité d'opposer une exception et qu'il ne s'en prévale pas.

20. Se référant à l'observation de sir Gerald Fitzmaurice (voir 512ème séance, par. 21) au sujet de la

[2] C. Wilfred Jenks, *The Common Law of Mankind*, Londres, Steven and Sons, 1958.

clause du projet interdisant à un Etat de présenter une demande au nom d'une personne qui a renoncé à ses prétentions, le professeur Baxter dit que le projet de Harvard reconnaît la prédominance des intérêts de l'Etat sur ceux du demandeur, l'étranger lésé. Il le fait en excluant l'application des dispositions du projet aux intérêts distincts de l'Etat qui servent de base à des réclamations indépendantes, telles qu'une demande fondée sur des violations répétées du droit international, l'oppression systématique d'une minorité ethnique, des outrages au pavillon, etc. Puisque le projet ne vise pas à réglementer ces demandes entre Etats, la renonciation d'un individu ne constituera pas une fin de non-recevoir à leur égard.

21. Pour compléter les observations du professeur Sohn concernant les normes de justice généralement reconnues par les Etats civilisés, M. Baxter ajoute qu'il eût été impossible aux auteurs de formuler ces normes parce qu'il leur aurait fallu soit faire une étude comparative des systèmes juridiques de tous les Etats, soit rédiger un code international complet des règles de procédure et de fond.

22. En ce qui concerne les observations de sir Gerald Fitzmaurice relatives aux dispositions définissant les décisions judiciaires ou administratives défavorables qui doivent être considérées comme "illicites", le professeur Baxter précise que ces dispositions visent à la fois les décisions en matière de procédure et les décisions sur le fond comme l'indique le paragraphe 2 de l'article 3 du projet de Harvard, aux termes duquel "le caractère illicite d'un acte ou d'une omission peut résulter d'une fausse application de la loi de l'Etat intéressé ou du fait que cette loi n'est pas conforme aux normes internationales".

23. Enfin, le professeur Baxter remercie la Commission du fécond échange de vues qui vient d'avoir lieu et exprime sa gratitude au Président des dispositions qu'il a prises à cet effet; il remercie également le secrétaire et M. García Amador, le rapporteur spécial, d'avoir encouragé les travaux de recherche que la Faculté de droit de Harvard consacre à la question de la responsabilité des Etats.

24. Le PRESIDENT remercie les représentants de la Faculté de droit de Harvard d'avoir présenté et commenté leur projet.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 12 (*suite* *)

25. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet relatif aux relations et immunités consulaires.

26. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présente ses observations touchant le débat sur l'article 12; il rappelle que très peu de membres ont abordé le fond de l'article; la plupart se sont bornés à exprimer l'opinion qu'il ne fallait pas le faire figurer dans le projet.

27. La plus sérieuse attaque contre les dispositions de l'article 12 a été menée par M. Scelle (voir 511ème séance, par. 60 à 63). Toutefois, son argumentation reposait sur deux prémisses inexactes, à savoir qu'un consul ne représente pas son Etat et que les Etats ont le devoir d'établir des relations consulaires.

28. M. Scelle a distingué les agents de l'Etat et les représentants de l'Etat. M. Zourek estime, quant à lui, qu'un agent représente son mandant. Il se contentera, sur ce point, de citer un manuel français bien connu sur la pratique consulaire et diplomatique qui contient l'alinéa ci-après:

> "Le consul est un agent officiel établi par un Etat sur un territoire étranger déterminé. Il est détenteur, dans l'étendue de sa circonscription, de l'autorité que l'Etat qui l'envoie conserve sur ses nationaux établis hors de son territoire [3]."

29. Pour ce qui est du prétendu devoir des Etats d'établir des relations consulaires, il fait simplement observer que, lors de l'examen des articles précédents, la Commission a conclu que l'établissement de relations consulaires devait être subordonné au consentement des Etats intéressés.

30. On a également reproché à l'Article 12 d'impliquer une sorte de marchandage dans lequel les relations consulaires seraient offertes en échange de la reconnaissance. Bien qu'il soit théoriquement concevable qu'une demande d'exequatur soit accompagnée d'une déclaration de non-reconnaissance, il n'est guère probable que, compte tenu des réalités politiques, cette situation se rencontre en fait. M. Zourek n'imagine pas comment un Etat pourrait demander à un autre Etat de recevoir des consuls, d'assumer des obligations à leur égard — ce qui revient à accepter certaines limitations de ses pouvoirs souverains — et de leur accorder des privilèges, prérogatives et immunités de toute nature, puis offrir audit Etat une déclaration de non-reconnaissance.

31. Il est généralement admis que l'octroi de l'exequatur implique la reconnaissance de l'Etat d'envoi, et ce n'est en aucune façon un principe nouveau, ainsi qu'il ressort, par exemple, d'une déclaration faite en 1819 par le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique John Quincy Adams qui jugeait qu'il était manifestement impossible d'accorder l'exequatur à un consul général sans reconnaître la souveraineté de l'autorité qui l'a nommé. Le Secrétaire d'Etat citait également l'opinion de Vattel, selon qui "le consul n'est pas ministre public", mais "... est chargé d'une commission de son souverain et reçu en cette qualité par celui chez qui il réside ..." [4].

32. A l'appui de l'argument selon lequel l'article 12 ne correspondrait pas exactement à la pratique, M. Yokota a cité le cas du Mandchoukouo (voir 511ème séance, par. 66). Or, cet exemple aurait pu être cité dans le commentaire *à l'appui* de l'article 12, étant donné que le Comité consultatif de l'Assemblée de la Société des Nations pour le Mandchoukouo avait recommandé, le 7 juin 1935 [5], que les pays intéressés ne demandent pas l'exequatur.

33. Quoiqu'il existe des exceptions à la règle énoncée à l'article 12 — dans le cas, par exemple, où il y a deux

* Reprise des débats de la 511ème séance.

[3] Jean Serres, *Manuel pratique de Protocole*, Paris, Simonnet, Hachette et Cie, édit., 1952, p. 39, par. 71.

[4] E. de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, vol. I, reproduction des livres I et II de l'édition de 1758, Washington (D. C.), Carnegie Institution of Washington, édit., 1916, livre II, chap. II, sect. 34, p. 282 et 283.

[5] Société des Nations, *Journal officiel, Supplément spécial, No 113*, p. 13.

gouvernements dans un pays au cours d'une guerre civile — M. Zourek hésite quelque peu à incorporer dans l'article lui-même le passage relatif aux exceptions qui figure à la fin du paragraphe 2 du commentaire.

34. Il ne peut pas souscrire à la thèse du secrétaire selon laquelle les relations consulaires servent essentiellement les intérêts des individus. Le degré d'exactitude de cette affirmation dépend de la structure économique et sociale de l'Etat d'envoi. De plus, il y a certaines activités consulaires en matière de commerce, de navigation, de culture, par exemple, qui concernent plus particulièrement les personnes morales. Il est certain que tel paraît être le sens de l'évolution actuelle. Mais même si la thèse du secrétaire était acceptée, il faudrait encore reconnaître que les pouvoirs des consuls émanent de l'Etat d'envoi. Les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas, en effet, être considérés comme des représentants des nationaux de l'Etat d'envoi, ainsi qu'il l'étaient autrefois; ils exercent leurs fonctions comme représentants de l'Etat d'envoi lui-même.

35. A l'objection selon laquelle l'article 12 n'a pas de raison d'être dans le projet, M. Zourek répond qu'il est disposé, mais non sans regret, à retirer cet article en considération du fait qu'il n'est pas indispensable et qu'il pourrait donner lieu à un débat prolongé. Il estime cependant que l'article a son utilité dans la mesure où il contribue à rendre le texte plus complet, et il demandera peut-être à le rétablir, plus tard, lorsque la Commission disposera de plus de temps pour l'examiner.

Il en est ainsi décidé.

36. M. MATINE-DAFTARY déclare que, sans contester la validité des arguments avancés par le rapporteur spécial à l'appui de l'article 12, il espère que la Commission contribuera au développement progressif du droit en élaborant une règle obligeant les Etats à accepter l'établissement de relations consulaires avec tout Etat dont les nationaux vivent sur leur territoire. Cette règle, qui aurait pour but de protéger les droits des étrangers, serait un pas vers l'acceptation du concept de la responsabilité de l'Etat tel qu'il se dégage des rapports de M. García Amador.

37. Le PRESIDENT, répondant à M. Matine-Daftary, fait observer que la Commission a décidé d'accepter le principe suivant lequel l'établissement de relations consulaires dépend du consentement de l'Etat de résidence. Toutefois, pour tenir compte du point de vue de M. Matine-Daftary, on pourrait ajouter une disposition expresse stipulant que l'autorisation ne peut être refusée de façon arbitraire ou déraisonnable.

38. M. MATINE-DAFTARY juge cette solution acceptable.

39. M. SCELLE, répondant à quelques-unes des observations du rapporteur spécial, réaffirme que les fonctionnaires consulaires sont nommés pour s'acquitter de certaines fonctions et n'ont rien à voir avec la représentation de l'Etat d'envoi. M. Scelle n'a jamais prétendu que l'exequatur ne peut pas être refusé à telle ou telle personne; ce qu'il soutient, c'est que les Etats ne sont pas libres de refuser systématiquement d'établir des relations consulaires. La communauté internationale n'est pas composée d'Etats, mais d'individus. Toute autre conception est une pure abstraction, et soutenir qu'il n'y a rien au-dessus de l'Etat c'est nier l'existence de la communauté internationale. Il en résulte qu'un gouvernement est tenu en droit d'accueillir les fonctionnaires consulaires des autres Etats, pourvu que les conditions nécessaires aient été remplies. M. Scelle est donc heureux que l'on envisage de supprimer l'article 12.

40. L'exemple du Mandchoukouo où les bureaux consulaires ont continué d'exercer leur activité sans que les Etats d'envoi demandent de nouveaux exequatur, confirme sa thèse, savoir que la continuité de la fonction consulaire doit être sauvegardée, quelles que soient les circonstances.

41. Le PRESIDENT demande à M. Scelle s'il accepte que son amendement (511ème séance, par. 51) soit examiné à propos de l'article 14.

42. M. SCELLE répond par l'affirmative.

M. Hsu, vice-président, prend la présidence.

43. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), se référant aux observations du rapporteur spécial, précise que ce qu'il a voulu dire avant tout, c'est que les Etats devraient avoir le droit de nouer des relations l'un avec l'autre à des fins limitées, sans que cela implique la reconnaissance, et qu'il a seulement fait valoir que l'établissement de relations consulaires est conçu pour la protection des individus, cette expression comprenant aussi bien les personnes morales que les personnes physiques. En ce qui concerne le Comité consultatif de l'Assemblée de la Société des Nations pour le Mandchoukouo, M. Liang rappelle que les recommandations de ce comité consistaient en un système de sanctions. Aucune décision explicite n'a été prise quant aux conséquences juridiques à tirer des demandes d'exequatur. Un grand nombre de mesures ont été recommandées en vue d'empêcher que tel ou tel acte d'un Etat ne soit mal interprété ou considéré par inadvertance comme une reconnaissance implicite.

44. M. Liang doute que l'article 12, à l'appui duquel le rapporteur spécial a invoqué l'opinion de certains savants spécialistes, reflète le droit positif.

45. M. YOKOTA fait observer que s'il est vrai que ni les Etats Membres de la Société des Nations ni les Etats-Unis n'ont adressé de demande d'exequatur ou d'autorisation de quelque autre type au Gouvernement du Mandchoukouo, l'Union soviétique a fait une demande de ce genre, ce qui confirme que dans certaines circonstances, il est concevable qu'une demande d'exequatur ne signifie pas reconnaissance.

46. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) n'a pas contesté que les recommandations du Comité consultatif de l'Assemblée de la Société des Nations constituaient des sanctions résultant de la décision de ne pas reconnaître le Gouvernement du Mandchoukouo, mais on eût pu déduire de ces recommandations que, dans la pensée du Comité, une demande d'exequatur équivalait à une reconnaissance.

47. M. EL-KHOURI est entièrement d'accord avec M. Scelle: une mission consulaire ne représente pas l'Etat d'envoi. L'établissement et le maintien de relations commerciales, culturelles, économiques et autres s'effectue par le canal des missions diplomatiques, comme l'établissement des missions consulaires elles-mêmes. La proposition de M. Scelle répond à un besoin réel et devrait figurer dans le projet. M. El-Khouri approuve également le principe mentionné par M. Matine-Daftary (voir plus haut par. 36) en vertu duquel les Etats n'auraient pas le droit de refuser arbitrairement une demande tendant à l'établissement de bureaux consulaires.

ARTICLE 13

48. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présente l'article 13 (*Fonctions consulaires*) et se réfère au com-

mentaire. Les fonctions consulaires sont déterminées par la coutume, par des conventions internationales et par les législations nationales respectives, ce qui explique le manque d'uniformité dans l'étendue de ces fonctions. Dans un grand nombre de cas les différences sont atténuées par l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

49. La première question à régler est celle de savoir laquelle les deux variantes de son projet offre la meilleure méthode d'aborder le problème. M. Zourek, au moment où il a rédigé le projet, était porté à préférer la première variante, mais il ne voit pas de difficulté insurmontable à adopter la deuxième si elle peut être atténuée par une disposition stipulant que les consuls peuvent également exercer d'autres fonctions, pourvu que l'exercice de ces fonctions ne soit pas contraire à la législation de l'Etat de résidence. Si le texte paraît trop long, on pourrait réduire l'article aux catégories de fonctions qui sont essentielles et réserver les détails pour le commentaire. M. Zourek accueillerait volontiers de nouvelles suggestions.

50. Il approuve la dernière phrase du commentaire de M. Verdross (A/CN.4/L.79) sur la deuxième variante, et il a, dans son projet, cherché à énumérer tous les genres d'activités consulaires caractéristiques qui sont citées à titre d'exemples dans les conventions consulaires récentes. Certaines de ces activités peuvent être considérées comme un développement des règles du droit international et ne seraient obligatoires que pour les Etats qui auraient accepté le projet de la Commission.

51. Dans son commentaire, M. Verdross a déclaré catégoriquement que les fonctionnaires consulaires ne représentent pas les intérêts économiques, juridiques et culturels de l'Etat d'envoi; M. Zourek ne peut souscrire à cette opinion. Le fait est que les consuls représentent les intérêts de l'Etat d'envoi; seule l'étendue de cette représentation varie suivant la structure économique et sociale de l'Etat d'envoi. En outre, si le consul est le seul représentant de son pays dans l'Etat de résidence, il est normal que son rôle en tant que représentant de l'Etat d'envoi s'en trouve renforcé. L'article 13 devrait être examiné en fonction du genre de tâche que les consuls ont à remplir.

52. En ce qui concerne les observations que M. Verdross a présentées sur le paragraphe 8 de la deuxième alternative, M. Zourek pense au contraire qu'un consul est habilité à inscrire sur ses registres toutes les personnes — même s'il s'agit de réfugiés — lorsqu'elles sont ressortissants de l'Etat d'envoi. M. Verdross ne manquera pas, sans doute, au cours du débat, d'exposer plus complètement son point de vue.

53. La meilleure façon de procéder pour la Commission consisterait à avoir des échanges de vues sur le type de définition à adopter, sur les dispositions à retenir ou à supprimer et sur le mode de présentation.

54. M. VERDROSS estime qu'on peut, pour l'article 13, envisager deux solutions: ou bien donner une formule générale, ou bien énumérer toutes les fonctions consulaires qui sont mentionnées dans un grand nombre de traités différents. Il penche, quant à lui, en faveur de la première solution, étant donné qu'il serait impossible de faire une énumération rigoureusement complète. Les fonctions qui sont régies exclusivement par la législation de l'Etat d'envoi, telles que la délivrance de passeports, devraient être distinguées de celles qui sont régies par le droit international. Une fois ce départ effectué, il conviendrait d'établir une distinction entre les fonctions qui relèvent du droit international existant et celles qui sont régies seulement par des traités bilatéraux. La seule fonction générale qui reste prévue par le droit international est celle qui consiste à fournir assistance et secours aux nationaux de l'Etat d'envoi, notamment en protégeant lesdits nationaux devant les autorités locales. M. Verdross propose donc, pour l'article 13, le texte suivant:

> "Les consuls ont pour mission de prêter assistance et secours aux nationaux de l'Etat qui les a nommés, notamment de les protéger devant les autorités locales, ainsi que d'exercer d'autres fonctions qui leur sont conférées par des traités consulaires."

55. M. MATINE-DAFTARY pense que la Commission gagnerait du temps en commençant par se prononcer sur la variante que préfère la majorité des membres.

56. M. VERDROSS approuve M. Matine-Daftary et déclare qu'il opte pour la première variante.

57. M. AGO pense, lui aussi, qu'avant le fond de l'article 13, il conviendrait d'examiner la forme de cet article, dont la deuxième variante est la disposition la plus développée du projet. M. Verdross a exprimé une préférence pour la première variante, à laquelle il a proposé un amendement; il résulte, toutefois, de cet amendement qu'en réalité il a choisi la deuxième variante. La première variante proposée par le rapporteur spécial ne dit absolument rien, ce qui n'est pas acceptable car l'objet du projet est, manifestement, non seulement de faire référence aux principes du droit international concernant les fonctions des consuls, mais encore de les énoncer lorsqu'ils existent. Il en est d'autant plus ainsi que le projet correspondant sur les relations et immunités diplomatiques (A/3859, chap. III) énumère les fonctions des agents diplomatiques; par conséquent, par souci d'harmonie, la Commission devrait également considérer les fonctions consulaires. Ce serait cependant une erreur, et non sans danger, que de retenir la deuxième variante sous sa forme actuelle puisque, comme M. Verdross l'a fait observer (voir plus haut par. 54), la plupart des fonctions énumérées sont régies exclusivement par le droit interne de l'Etat d'envoi. La Commission a pour tâche d'énoncer les principes du droit international concernant les fonctions consulaires, qu'il s'agisse de les autoriser ou d'indiquer des limites à la liberté des Etats dans la matière. Au reste, aucune énumération ne saurait être exhaustive. La Commission devrait donc suivre la méthode proposée par M. Verdross, tout en complétant sa proposition de manière à parvenir à une formule qui couvre la question plus complètement.

58. M. SANDSTRÖM pense qu'une troisième méthode est possible: on pourrait amalgamer les deux variantes et donner une énumération plus ou moins complète, mais qui ne comprendrait pas les fonctions régies par le droit de l'Etat d'envoi. Il fait observer que les énumérations ne sont pas inconnues dans les conventions bilatérales; ainsi, la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède, signée à Stockholm le 14 mars 1952, contient une énumération plus longue que celle qui a été établie par le rapporteur spécial.

59. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que l'article 13 est celui qui risque de créer le plus de difficultés pour la Commission, pour toute conférence qui se tiendrait sur ce sujet et pour l'Assemblée géné-

[6] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, 1954-1955, No 2731, p. 223 et suiv.

rale, car, au lieu d'exposer les droits et obligations des parties, comme c'est l'usage dans les traités, il implique l'acceptation d'une règle abstraite. M. Liang avait été assez sceptique au sujet de l'insertion d'un article sur les fonctions dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques et, en fait, cet article a donné lieu à de laborieuses discussions à la Commission et à l'Assemblée générale. Cependant, malgré ces difficultés, la Commission a jugé, à sa huitième session [7], qu'il était souhaitable de faire figurer dans le projet sur les relations et immunités consulaires une définition de ces fonctions si l'on voulait que ce projet fût complet. Sur ce point, M. Liang renvoie les membres de la Commission au paragraphe 9 du commentaire de l'article 13.

60. En ce qui concerne la technique à employer, M. Liang considère que, bien que l'énumération des fonctions consulaires donnée par le rapporteur spécial soit extrêmement utile, il ne serait guère opportun de la retenir dans le texte même de l'article. Comme M. Ago et M. Sandström, il pense que l'on devrait adopter un moyen terme entre les deux variantes. Le texte de la deuxième pourrait être inséré, intégralement, dans le commentaire. Quant à la première variante, elle n'est guère utile. Pour ce qui est de l'idée de renvoyer au droit interne ou, comme M. Verdross l'a fait dans son amendement, aux conventions consulaires, cette procédure ne lui semble pas d'une très grande utilité. Dans de nombreux cas, les Etats peuvent nouer des relations consulaires sans conclure de convention consulaire, ou avant d'en conclure une. La meilleure solution serait donc que le rapporteur spécial abrège sa deuxième variante en classant les fonctions sous plusieurs titres et en les décrivant en termes généraux.

61. M. YOKOTA pense qu'il faudrait rédiger en termes généraux les dispositions de l'article 13, mais non d'une façon si générale que l'article n'exprime plus aucune idée précise. Il faudrait donc mentionner quelques-unes des principales fonctions des fonctionnaires consulaires. M. Yokota attire particulièrement l'attention de la Commission sur le premier paragraphe de la deuxième variante. La tâche la plus importante et, à l'origine, l'unique tâche des fonctionnaires consulaires étant de protéger les nationaux de l'Etat d'envoi, il serait peut-être opportun de l'énoncer en premier lieu. On pourrait indiquer ensuite que les fonctionnaires consulaires ont pour mission de défendre et de favoriser les intérêts économiques et commerciaux du pays d'envoi et, enfin, qu'ils doivent s'employer au développement des relations culturelles entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence, encore qu'il ne s'agisse pas là d'une fonction consulaire très importante. Si les trois ou quatre fonctions principales étaient mentionnées dans l'article, les autres détails de l'énumération pourraient être transférés au commentaire.

62. M. PAL estime qu'on devrait élaborer une troisième variante en combinant la première avec la deuxième. Il faudrait reprendre la proposition générale qui figure dans la première variante et la faire suivre de l'énumération qu'on trouve dans la deuxième variante, ce qui, à défaut d'être exhaustif, jetterait une vive lumière sur le sujet. En outre, l'énumération devrait être précédée d'une disposition déclarant que cette énumération ne porte en rien atteinte au caractère général du premier paragraphe.

63. M. ERIM est d'avis, comme les orateurs qui l'ont précédé, qu'en réalité la première variante n'ajoute pratiquement rien puisque c'est précisément la Commission qu'on a spécialement chargée d'établir le droit international en la matière.

64. Il préférerait une formule qui combinerait l'amendement de M. Verdross avec l'énumération du rapporteur spécial, étant donné en particulier que le mot "notamment" qui figure dans le membre de phrase introductif montre que l'énumération n'est pas restrictive, mais seulement énonciative.

65. Certaines des fonctions mentionnées créent une situation juridique particulière entre l'Etat d'envoi et le fonctionnaire consulaire, tandis que d'autres autorisent à faire des représentations à l'Etat de résidence. Il conviendrait de distinguer ces différentes catégories de fonctions.

66. Le paragraphe 3 de l'énumération mentionne un certain nombre de fonctions relatives à la protection générale de la navigation, tandis que le paragraphe 5 vise l'assistance aux avions. On pourrait peut-être amalgamer ces deux paragraphes, puisque le navire et l'avion sont tous deux des moyens de communication.

67. Revenant au premier paragraphe de la deuxième variante, M. Erim pense que c'est plutôt aux agents diplomatiques qu'aux fonctionnaires consulaires qu'il incombe de défendre et de promouvoir les intérêts économiques et juridiques de leur pays et de sauvegarder les relations culturelles entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Sans doute, ces tâches ne sont-elles pas exclues des fonctions consulaires, mais le principal rôle des fonctionnaires consulaires est de protéger les nationaux de l'Etat d'envoi. Ce point ressort clairement d'un grand nombre de traités bilatéraux; ainsi, dans la Convention consulaire entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa-Rica signée à San-José le 12 janvier 1948 [8], les dispositions relatives aux fonctions consulaires parlent de la protection des nationaux, et la plupart des articles correspondants de la Convention consulaire du 14 mars 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède — déjà mentionnés précédemment — ont trait à la protection des intérêts privés des individus.

68. En conclusion, M. Erim estime qu'à condition de ne pas être restrictive, l'énumération faciliterait l'application du droit international positif que la Commission s'efforce de formuler. Il serait donc souhaitable de l'abréger considérablement et de ne retenir que les fonctions principales.

La séance est levée à 13 h. 5.

514ème SEANCE

Vendredi 12 juin 1959, à 10 heures.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 13 (*suite*)

1. M. BARTOS partage l'opinion des membres de la Commission qui jugent nécessaire d'énumérer dans le

[7] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. I (publication des Nations Unies, No de vente: 1956.V.3, vol. I), 374ème séance, par. 32.

[8] *Ibid.*, vol. 70, 1950, No 896, p. 56 et suiv.

projet les fonctions consulaires qui relèvent directement des règles du droit international. Il fait observer, à ce propos, que l'Etat d'envoi, lorsqu'il nomme un fonctionnaire consulaire, ne devrait pas lui dénier le droit d'exercer certaines fonctions qui font traditionnellement partie de son rôle. Dans la pratique, des difficultés considérables se présentent lorsqu'un Etat, ayant ouvert un consulat et obtenu l'exequatur pour le chef de poste ne confère pas les pouvoirs d'usage aux fonctionnaires consulaires qu'il envoie; cette manière de faire équivaut à un abus du droit d'ouvrir des consulats. Selon M. Bartoš, il convient de rédiger l'article 13 en termes généraux, et de préciser que certaines fonctions traditionnelles appartiennent aux consuls en vertu du droit international, mais que l'Etat d'envoi peut leur confier également d'autres attributions, pourvu que celles-ci soient en harmonie avec le droit interne de l'Etat de résidence et avec les conventions consulaires.

2. M. AMADO juge évident que certaines fonctions consulaires sortent du cadre du droit interne et que c'est en vertu du droit international coutumier que le consul en est investi. S'il est parfois nécessaire d'énoncer une vérité d'évidence, M. Amado ne croit cependant pas qu'une clause aussi générale que la première variante proposée par le rapporteur spécial pour l'article 13, ou l'article 10 de la Convention de La Havane du 20 février 1928, relative aux agents consulaires, puisse être d'aucune utilité.

3. D'un autre côté, une longue énumération de fonctions, comme celle qui figure dans la seconde variante proposée par le rapporteur spécial pour l'article 13, ne saurait être exhaustive; de surcroît, l'ordre suivi dans cette seconde variante est quelque peu confus. Les fonctions consulaires devraient être réparties en trois catégories: les fonctions qui procèdent de la législation de l'Etat d'envoi, celles qui sont consacrées par des traités bilatéraux, enfin celles qui relèvent du droit international coutumier. Cette dernière catégorie, qui englobe le rôle de protection qui incombe traditionnellement aux consuls à l'égard des ressortissants de l'Etat d'envoi, est probablement la plus importante. A ce propos, M. Amado fait observer que les deux premières fonctions mentionnées dans le premier paragraphe de la deuxième variante sont trop étendues pour pouvoir être confiées à des fonctionnaires consulaires et appartiennent normalement aux agents diplomatiques.

4. Pour conclure, M. Amado indique, qu'à son avis, la solution la meilleure serait que la Commission fasse figurer à l'article 13 une classification des fonctions consulaires, plutôt qu'une énumération de ces fonctions.

5. M. PADILLA NERVO est également d'avis qu'une énumération des fonctions consulaires ne saurait jamais être considérée comme complète, qu'une définition générale ne peut tenir compte de certaines circonstances spéciales envisagées dans les traités bilatéraux, et qu'une définition générale, une définition large, jouerait en fait dans un sens restrictif dans les cas où l'usage local reconnait aux fonctionnaires consulaires des attributions plus étendues que ne le ferait cette définition. A son avis, il faudrait mettre quelque harmonie entre l'article 13 du projet qu'étudie la Commission et l'article 3 du projet concernant les relations et immunités diplomatiques, analogue, dans la forme, à celle du premier paragraphe de la seconde variante proposée par le rapporteur spécial. Il convient de tenir compte du passage de l'amendement de M. Verdross (voir 513ème séance, par. 54) qui a trait à la protection des ressortissants devant les autorités locales de l'Etat de résidence, et il serait également indiqué de reprendre, pour l'insérer dans le texte, le libellé de l'article 10 de la Convention de La Havane; la protection des ressortissants, la défense des intérêts économiques, le développement des relations culturelles, sont autant de fonctions conférées aux consuls par l'Etat d'envoi, mais, dans l'accomplissement de ces tâches, les consuls doivent respecter la législation de l'Etat de résidence. Ainsi, l'article résultant de cette fusion pourrait associer aux dispositions du premier paragraphe de la seconde variante l'amendement proposé par M. Verdross et le texte de l'article 10 de la Convention de La Havane. M. Padilla Nervo estime, comme M. Yokota (voir 513ème séance, par. 61), que l'énumération établie par le rapporteur spécial pourrait utilement figurer dans le commentaire.

6. M. EDMONDS pense que l'article 13 revêt une importance particulière puisque la définition des fonctions du consul peut être considérée comme la mesure des actes officiels qu'il est habilité à accomplir et peut avoir, de ce fait, une influence sur les immunités dont il jouira.

7. Le danger que présente la seconde variante proposée par le rapporteur spécial tient à ce qu'elle pourrait avoir pour effet de limiter les fonctions consulaires à celles qui figurent dans l'énumération, laquelle ne saurait être exhaustive. Un moyen d'échapper à cette difficulté pourrait consister à indiquer les fonctions consulaires "minimales" et à dire que l'Etat de résidence reconnait aux agents consulaires le droit d'exercer *au moins* certaines fonctions; mais ce serait peut-être aller trop loin, puisque certaines de ces fonctions "minimales" elles-mêmes pourraient n'être pas admises par le droit de l'Etat de résidence. D'un autre côté, la première variante énonce seulement la moitié du principe qu'il s'agit de formuler. La meilleure méthode serait peut-être d'adopter la première variante, dans une nouvelle rédaction qui exprimerait l'idée que les fonctionnaires consulaires jouissent des pouvoirs que leur a accordés l'Etat d'envoi, sous réserve qu'ils ne soient pas incompatibles avec la législation de l'Etat de résidence.

8. M. TOUNKINE pense, comme certains membres de la Commission, que la première variante n'est pas suffisante. La Commission a pour tâche de codifier les règles du droit international et, lorsqu'il s'agit d'une question aussi importante que les fonctions consulaires, elle ne peut se contenter d'une vague référence au droit international. M. Tounkine estime donc que le texte devrait comporter une énumération.

9. On a émis l'opinion que l'article 13 devrait s'inspirer du modèle fourni par l'article 3 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, qui contient une courte énumération conçue en termes généraux. M. Tounkine n'est pas convaincu que cette manière de faire serait justifiée, car la position d'une mission diplomatique diffère de celle d'un consulat. Il existe de nombreuses conventions qui précisent les fonctions attribuées aux consuls, et il y a aussi, en la matière, une pratique largement admise; M. Tounkine pense donc que la Commission pourrait entrer plus avant dans les détails qu'elle ne l'a fait en rédigeant le projet qui a trait aux relations diplomatiques.

10. On a fait valoir que si le texte était trop développé, il pourrait contenir des dispositions que certains Etats ne pourraient accepter. M. Tounkine reconnaît qu'il convient d'être prudent, mais pense que le projet devrait aller aussi loin que possible. L'énumération des

fonctions des consuls ne permettrait pas seulement de codifier la pratique actuelle, elle aiderait, dans une certaine mesure, à préciser les devoirs des consuls. Bien entendu, cette solution comporte aussi des inconvénients, puisqu'une énumération ne peut jamais être exhaustive. Cela ne devrait pas, toutefois, constituer un obstacle insurmontable. M. Tounkine relève que l'on trouve, dans la seconde variante de l'article 13, le mot "notamment". On pourrait insérer dans le texte une autre réserve, celle que le rapporteur spécial a formulée de vive voix lorsqu'il a proposé (513ème séance, par. 49) de stipuler que les consuls peuvent exercer d'autres fonctions, pourvu que ce ne soit pas en contradiction avec la législation de l'Etat de résidence.

11. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que la discussion lui rappelle les longs débats auxquels avait donné lieu, lors de l'examen de la définition de l'agression, la question de savoir si cette définition devrait avoir un caractère général ou être énumérative, ou encore s'il fallait adopter une définition mixte.

12. Il rappelle qu'à la séance précédente, il avait suggéré (voir 513ème séance, par. 60) que la méthode employée dans l'article correspondant du projet sur les relations et immunités diplomatiques soit adoptée pour le présent projet, et que l'énumération contenue dans la seconde variante soit ramenée à un nombre plus restreint de dispositions d'un caractère plus général. Il ne croit pas qu'il faille recourir à une définition plus détaillée dans le cas des fonctions consulaires. C'est plutôt le contraire qui serait vrai, car, sur le très grand nombre de conventions consulaires qui sont en vigueur, il y en a très peu qui contiennent des dispositions détaillées sur les relations et immunités diplomatiques.

13. Il fait remarquer qu'une énumération détaillée pourrait ouvrir la voie à des controverses et rappelle que, lors de l'examen du projet initial de M. Sandström (A/CN.4/91), l'article définissant les fonctions d'une mission diplomatique avait provoqué au sein de la Commission elle-même, à sa neuvième session, ainsi qu'à l'Assemblée générale, à sa treizième session, un débat prolongé touchant la protection diplomatique des ressortissants, débat qui avait notamment porté sur la règle des recours locaux et diverses autres questions que l'auteur du texte n'avait nullement visées. L'idée d'une protection consulaire des ressortissants pourrait soulever des objections plus sérieuses encore. Le meilleur moyen d'éviter tout malentendu consisterait, selon lui, à prendre pour modèle l'article 3 du projet de la Commission sur les relations et immunités diplomatiques.

14. M. SANDSTRÖM rappelle qu'il a suggéré, à la séance précédente, de combiner un article consacré à l'énumération des fonctions avec une disposition de caractère général, et qu'à ce propos, il a appelé l'attention de la Commission sur la Convention consulaire de 1952 conclue entre le Royaume-Uni et la Suède (voir 513ème séance, par. 58). Cette convention offre un excellent exemple de la solution qu'il envisage. A la suite de 14 articles consacrés aux fonctions consulaires, elle contient, en effet, dans son article 32, des dispositions générales relatives aux fonctions consulaires, ainsi libellées:

"1) L'énumération aux articles 18 à 31, des fonctions qu'un consul peut exercer n'est pas limitative. Un consul peut également exercer d'autres fonctions, à condition:

"*a*) Qu'elles soient conformes au droit des gens ou à la pratique internationale qui sont reconnus en matière consulaire dans le territoire, ou

"*b*) Qu'elles ne soient pas en conflit avec la législation du territoire et qu'elles ne soulèvent pas d'objection de la part des autorités du territoire.

"2) Il est entendu qu'il appartiendra, dans chaque cas, à l'Etat d'origine de décider dans quelle mesure ses consuls rempliront les fonctions dont l'exercice est autorisé par un article quelconque de la présente Convention [1]".

15. M. Sandström estime, comme M. Tounkine, que la Commission ne doit pas prendre pour modèle l'article correspondant du projet sur les relations et immunités diplomatiques, tant à cause de la différence de nature existant entre les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires qu'en raison du fait que les Etats pourraient vouloir accepter, pour régler leurs relations consulaires, le projet de la Commission sous forme de convention multilatérale, sans avoir à la compléter par une convention bilatérale. La seconde variante proposée par le rapporteur spécial pour l'article 13 pourrait, à son avis, fournir, avec des amendements appropriés, une base pour l'énumération. Il suggère de supprimer la phase introductive, d'apporter les changements nécessaires aux autres parties de la variante, et de grouper ensuite les diverses fonctions dans des articles distincts pourvus de titres spéciaux. Il serait possible de réduire considérablement le nombre des clauses en question en groupant certaines d'entre elles en une disposition unique et plus brève. C'est ainsi par exemple que l'alinéa *e* du paragraphe 8 et le paragraphe 2 pourraient être réunis en un seul, car ils ont trait l'un et l'autre aux activités visant à favoriser le commerce.

16. M. MATINE-DAFTARY partage l'opinion des membres qui se sont prononcés pour une solution "mixte" combinant une disposition de caractère général avec une énumération point trop détaillée. Selon lui, l'article en question devrait non seulement mentionner les fonctions et les pouvoirs des agents consulaires, mais préciser également certaines des activités dont le consul doit s'abstenir.

17. Il suggère que la nouvelle version de l'article 13 comprenne à la fois des dispositions d'un caractère positif et négatif.

18. M. HSU pense, comme le secrétaire, que la Commission pourrait tirer quelque profit des efforts accomplis pour définir l'agression. Il a pris une part active à ces travaux et, si la tentative a échoué, la cause n'en est pas, à son avis, dans la forme de la définition proposée, ni dans l'impossibilité de définir une telle notion, mais dans la politique des grandes puissances, qui ont estimé que le moment n'était pas opportun pour élaborer une telle définition. La très grande majorité de l'Assemblée générale s'est prononcée pour une définition de caractère général suivie d'une énumération d'exemples dans lesquels auraient été mentionnées notamment certaines formes nouvelles d'agression.

19. M. Hsu suggère d'adopter la même méthode pour la définition des fonctions consulaires. La proposition formulée par le rapporteur spécial à la séance précédente (513ème séance, par. 47 à 53) et les propositions de divers membres de la Commission se rapprochent beaucoup, en fait, de cette méthode. La discussion sur la forme de la définition n'a que trop duré, et il eût mieux valu consacrer ce temps à l'examen des problèmes de fond. L'essentiel, après tout, est d'arriver à un accord sur la pratique en matière de fonctions con-

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, 1954-1955, No 2731, p. 233.

sulaires. Le moment est venu d'aborder le fond de la question.

20. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) tient à présenter une brève observation sur la forme de l'article 13. Il ne semble pas désirable de maintenir un parallélisme complet avec l'article correspondant du projet sur les relations et immunités diplomatiques, car les fonctions diplomatiques ont un caractère général alors que les fonctions consulaires ne portent que sur un aspect limité des relations entre Etats. Il admet, avec M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 5), que la disposition de l'article 10 de la Convention de La Havane de 1928 pourrait servir dans le cas présent, mais il conviendrait d'ajouter une énumération d'un caractère non limitatif, en énonçant toutes les fonctions typiques des consuls. Une telle formule répondrait aux exigences du projet et serait acceptable pour les gouvernements.

21. M. VERDROSS déclare qu'à la suite des observations formulées par d'autres membres, il désire élargir quelque peu l'amendement qu'il a soumis à la séance précédente (513ème séance, par. 54).

22. Il suggère que l'article 13 débute par une énumération des fonctions consulaires qui découlent du droit international général et qui sont exercées en l'absence même de toute convention consulaire entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence; cette première catégorie comprend le droit et l'obligation des consuls de prêter aide et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi devant les autorités locales.

23. L'énumération contiendrait ensuite une seconde catégorie de fonctions, celles que les consuls exercent normalement, mais pas nécessairement. Cette catégorie comprendrait des fonctions telles que les activités visant à favoriser le commerce entre les deux pays, comme l'a suggéré M. Yokota (voir 513ème séance, par. 61).

24. Enfin une clause de caractère général pourrait stipuler que les consuls peuvent exercer d'autres fonctions, en conformité de traités, et l'on pourrait si on le juge bon, donner des exemples à l'appui.

25. M. SCELLE, se référant aux observations de M. Matine-Daftary (voir plus haut par. 16), estime qu'il ne serait pas particulièrement indiqué de spécifier à l'article 13 quelles sont les activités illicites. La Commission examinera certainement la question à propos de l'article 17.

26. M. ALFARO constate que les membres de la Commission paraissent, d'une manière générale, favorables à une solution intermédiaire entre l'énumération très détaillée qui figure dans la deuxième variante du rapporteur spécial et une déclaration générale du genre de celle que contient la première variante. L'article pourrait énumérer les principales catégories de fonctions comme le font les paragraphes numérotés de la deuxième variante; toutes ces fonctions sont prévues par la législation de l'Etat d'envoi et sont exercées sous réserve de la législation de l'Etat de résidence et des conventions bilatérales entre les deux Etats.

27. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la plupart des membres de la Commission semblent être partisans du principe dont s'inspire la seconde variante, mais que les avis sont partagés quant à la manière de la formuler. Comme il l'a dit précédemment (voir plus haut par. 20), il serait souhaitable de définir les fonctions consulaires à l'aide d'exemples concrets, bien qu'il ne soit pas nécessaire de le faire aussi longuement que dans son projet. La proposition de M. Alfaro est particulièrement intéressante. M. Zourek croit possible d'aboutir à un accord sur une clause générale du genre de celle qui figure en tête de sa seconde variante, ou bien inspirée de l'amendement de M. Verdross ou de la proposition de M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 5). La clause générale pourrait être suivie d'une énumération des principales fonctions consulaires et d'une clause finale stipulant que d'autres fonctions peuvent être exercées, à condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec la législation de l'Etat de résidence. L'un des avantages incontestables de cette solution serait d'obvier au danger que des fonctionnaires consulaires ne s'assignent des attributions qui ne sont pas de leur compétence. Elle pourrait ainsi donner satisfaction à M. Matine-Daftary qui a proposé que l'article mentionne les activités que les fonctionnaires consulaires ne doivent pas exercer.

28. Bien que la classification des fonctions consulaires proposée par M. Verdross (voir plus haut par. 22 à 24) puisse se justifier en théorie, M. Zourek n'en voit pas l'utilité pratique. En effet, le projet revêtira finalement la forme d'une convention et ne liera que les Etats signataires.

29. Pour aider la Commission à prendre une décision, il pourrait essayer d'élaborer un texte plus court qu'il lui soumettrait à la prochaine séance. Bien entendu, il est dangereux d'être trop bref. Si, par exemple, la question du règlement des successions qui fait l'objet du paragraphe 13 est traitée de façon trop sommaire, le texte pourrait s'avérer inacceptable, la pratique en la matière étant très variée.

30. M. BARTOS constate avec satisfaction que l'amendement de M. Verdross a été accueilli favorablement. Toutefois, le rapporteur spécial a évité la question principale et semble préconiser de ne mentionner dans la définition que les fonctions spécifiées dans les conventions consulaires en vigueur, alors que les catégories principales correspondent aux fonctions que depuis longtemps la loi et la coutume admettent dans tous les pays. Un Etat qui accorde l'exequatur accepte tacitement que soient exercées sur son territoire les fonctions qui d'après le droit international et la coutume internationale appartiennent de droit aux consuls. La principale question à régler au sujet de l'article 13 est de savoir s'il doit distinguer entre les fonctions expressément prévues par une convention et les fonctions que l'on reconnaît généralement aux consuls le pouvoir d'exercer même en l'absence de toute convention. A son avis, on desservirait le droit international en ne mentionnant pas la deuxième catégorie.

31. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) croit qu'il ne diffère pas fondamentalement d'opinion avec M. Bartoš. Il pense aussi que la Commission devrait décider quelles sont les fonctions consulaires essentielles selon la législation et la pratique en vigueur. Il s'agit surtout d'une question de présentation et il suffirait d'expliquer dans le commentaire que certaines fonctions — d'ailleurs peu nombreuses — sont de longtemps reconnues comme attachées aux postes consulaires et que d'autres ont été définies par la législation nationale ou des instruments internationaux; si l'on adopte une autre solution, il faudra que l'article 13 contienne une classification compliquée qui ne conviendrait peut-être pas à une convention multilatérale stipulant expressément — comme le fera, sans doute, le projet — que ses dispositions ne portent pas atteinte aux traités bilatéraux en vigueur.

32. M. BARTOS juge la proposition du rapporteur spécial absolument inacceptable, eu égard, en particulier, au sort du commentaire joint aux textes adoptés

par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1958. La Yougoslavie s'est beaucoup préoccupée des difficultés qu'elle éprouvait à assurer la défense de ses ressortissants arrêtés en territoire étranger. C'est une violation flagrante du droit international de ne pas laisser les consuls voir les personnes arrêtées; la fonction consulaire de protection des ressortissants de l'Etat d'envoi est fondamentale et doit donc figurer en premier dans l'énumération. Le projet doit respecter les règles qui, depuis des siècles, sont universellement consacrées par le droit international et la pratique des Etats, et le point de savoir s'il existe ou non une convention, ou si la convention prévoit expressément cette fonction ou non, n'a pas à être pris en considération.

33. M. YOKOTA estime que l'article doit être conçu en termes très généraux et ne doit mentionner que quelques-unes des principales fonctions consulaires. La plupart des détails pourraient être relégués dans le commentaire; sinon, le manque d'uniformité de la pratique serait une cause de grandes difficultés. Il éprouve même des doutes sérieux quant à l'opportunité d'un article général suivi d'une énumération des principales fonctions énoncées dans les paragraphes numérotés de la deuxième variante, tel que le propose M. Alfaro (voir plus haut par. 26). Quelques paragraphes, non accompagnés des alinéas, n'ajouteraient rien, ou presque, au texte et, qui pis est, pourraient être interprétés comme attribuant des fonctions trop étendues aux fonctionnaires consulaires. M. Yokota cite, à titre d'exemple, les paragraphes 8 et 10. D'autre part, si la Commission entre dans trop de détails, de nombreuses difficultés se poseront. Pour illustrer sa pensée, M. Yokota donne lecture des alinéas *h* et *j* du paragraphe 3 de la deuxième variante du rapporteur spécial et demande si ces dispositions correspondent vraiment à la pratique en la matière et si elles sont considérées comme acceptables par beaucoup d'Etats.

34. D'après M. TOUNKINE, en raison de la dualité de la mission de la Commission qui est de codifier les règles de droit international universellement acceptées et de promouvoir le développement du droit international, la Commission devrait pouvoir exprimer sur-le-champ, par un vote, une préférence pour l'un ou l'autre des deux modes de présentation de l'article 13. Le rapporteur spécial pourrait alors préparer, à la lumière de la décision prise, un nouveau texte qu'il lui soumettrait.

35. Le PRESIDENT est d'avis qu'il ne serait pas indiqué de passer au vote avant d'avoir réfléchi aux considérations exposées par M. Verdross et M. Bartoš. Il est incontestable que, même en l'absence de conventions bilatérales, il est des fonctions consulaires fondamentales consacrées par le droit international qui pourraient être utilement spécifiées dans le projet.

36. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la question de savoir quelles règles codifient le droit général en vigueur et quelles règles sont proposées par la Commission *de lege ferenda* se pose pour tous les articles du projet, et non seulement à propos de l'article 13. Si la Commission avait eu l'intention de se borner à codifier le droit coutumier, le projet aurait été par trop schématique. C'est pour cette raison qu'il a essayé d'y introduire certains éléments provenant de nombreuses conventions qui ressortissent au développement progressif et qui, il est raisonnable de le supposer, seront acceptés par un grand nombre d'Etats.

37. En réponse à la question de M. Yokota relative aux alinéas *h* et *j* du paragraphe 3, il précise que les fonctions énoncées dans ces alinéas se retrouvent dans de nombreuses conventions consulaires, ce qui tendrait à prouver qu'il s'agit d'une véritable coutume internationale.

38. Le PRESIDENT, répondant au rapporteur spécial, objecte que l'article 13 pourrait être considéré comme un cas particulier et qu'il serait souhaitable d'indiquer dans le commentaire que certaines fonctions consulaires sont de longtemps consacrées par le droit coutumier.

39. M. TOUNKINE propose de demander au rapporteur spécial de présenter deux variantes, l'une de caractère général s'inspirant de l'article 3 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, et l'autre, plus détaillée, répondant aux suggestions formulées au cours du débat.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

515ème SEANCE

Lundi 15 juin 1959, à 15 h. 5.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Communication du Comité juridique consultatif africano-asiatique

1. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) annonce qu'il a reçu une lettre du secrétaire du Comité juridique consultatif africano-asiatique contenant un exemplaire du compte rendu analytique de la deuxième session de ce comité, qui s'est tenue au Caire, en octobre 1958. Il est dit dans cette lettre que les recommandations du Comité concernant les relations et immunités diplomatiques concordent, dans une large mesure, avec les articles élaborés par la Commission au cours de sa dixième session (A/3859, par. 53). Le secrétaire du Comité, en outre, demande à la Commission d'envoyer un observateur à la troisième session du Comité, qui doit se tenir à Colombo du 5 au 19 novembre 1959.

2. M. Liang pense qu'il devrait faire savoir au secrétaire du Comité africano-asiatique que la question des relations et immunités diplomatiques sera examinée par l'Assemblée générale au cours de sa quatorzième session, et que le rapport du Comité pourrait être utile aux membres de la Sixième Commission de l'Assemblée. En ce qui concerne la suggestion d'envoyer un observateur à la session de Colombo, il est trop tard actuellement pour prendre les arrangements nécessaires en vue d'envoyer un observateur à cette session. On pourrait cependant demander au Secrétaire du Comité s'il ne lui serait pas possible d'adresser, à une époque moins tardive, une invitation pour la session suivante du Comité, afin que les arrangements nécessaires puissent être pris à temps.

3. Le PRESIDENT propose que la Commission prenne note de la déclaration du secrétaire.

Il en est ainsi décidé.

Organisation des travaux futurs de la Commission

[Point 7 de l'ordre du jour]

4. Le PRESIDENT pense que le programme de la Commission pour sa douzième session ne saurait donner

lieu à longue discussion. La première tâche de la Commission consistera évidemment à terminer la rédaction du projet sur les relations et immunités consulaires, afin que ce texte puisse être soumis aux gouvernements aux fins d'observations et être approuvé ensuite, dans sa forme définitive, lors de la treizième session de la Commission. A son avis, ce travail pourra être achevé en cinq semaines environ. Pour ce qui est du droit des traités, la Commission a presque terminé la section traitant de la conclusion des traités, dont l'examen pourra probablement être achevé en l'espace de deux ou trois semaines. Il faudra ensuite consacrer deux ou trois semaines à la question de la responsabilité des Etats, car il serait souhaitable de commencer à tout le moins l'étude de cette question complexe et difficile. Une fois le projet sur les relations et immunités consulaires achevé, la Commission aura plus de temps pour la question de la responsabilité des Etats.

5. M. SANDSTRÖM précise que son projet sur la diplomatie *ad hoc* (voir A/3859, par. 51) sera terminé au début de 1960 et pourra être examiné lors de la prochaine session, si bien que la section finale du projet sur les relations et immunités diplomatiques pourra être soumise aux gouvernements en même temps que le projet sur les relations et immunités consulaires.

6. M. FRANÇOIS est assez préoccupé des méthodes de travail de la Commission, qui se sont modifiées au cours des dernières années. Lors des premières sessions, chaque membre de la Commission n'exprimait pas son opinion sur chaque point en détail; après qu'un nombre limité de membres avaient pris la parole sur la question examinée, la discussion était close et un vote intervenait. Or, cette pratique a été abandonnée et tous les membres de la Commission font maintenant des déclarations sur chaque point. Ainsi des répétitions sont inévitables. On ne vote plus parce que la discussion a permis de dégager suffisamment l'opinion de la majorité. Cette procédure nouvelle présente certes des avantages en ce qu'elle permet d'entendre des exposés intéressants, mais elle retarde trop le travail de la Commission, qui n'est pas, après tout, une société académique de juristes, mais un organisme ayant pour tâche de codifier le droit international. M. François suggère que la Commission envisage de revenir à ses méthodes du début.

7. M. TOUNKINE approuve, jusqu'à un certain point, les observations de M. François; les débats de la Commission devraient être abrégés dès qu'il apparaît manifestement qu'on répète les mêmes arguments. Toutefois, la méthode actuelle de la Commission est satisfaisante, à son avis, car il est raisonnable et sage de discuter chaque point aussi complètement que possible. Une telle discussion conduit fréquemment à la compréhension mutuelle, ce qui a plus d'importance que l'économie de quelques heures de temps.

8. M. ZOUREK approuve le programme esquissé par le Président, tout en pensant qu'il fait preuve sans doute de trop d'optimisme en évaluant les délais nécessaires. Pendant la session en cours, la Commission a consacré trois semaines à l'examen de 11 articles du projet sur les relations et immunités consulaires; si elle continue au même rythme, cette question absorbera la majeure partie de la prochaine session. M. Zourek partage l'opinion de M. François sur la méthode de travail, et pense qu'un effort devrait être accompli en vue de limiter les débats portant sur des questions de rédaction pure. Pour accélérer ses travaux, il serait bon que la Commission applique la décision prise à sa dixième session au sujet de l'organisation de ses travaux (A/3859, par. 64).

9. Le PRESIDENT fait observer que la méthode préconisée par M. Zourek équivaudrait à transférer une grande partie des tâches de la Commission à un comité de rédaction. Cela obligerait à sacrifier chaque semaine deux ou trois séances plénières de la Commission.

10. Selon M. LIANG (Secrétaire de la Commission), il est de toute évidence indispensable que la Commission achève ses travaux sur certaines sections du droit des traités et de la responsabilité des Etats, questions qui figurent toutes deux à l'ordre du jour depuis fort longtemps. Il serait toutefois judicieux de ne pas voir dans chacun de ces deux vastes sujets un tout inséparable, mais de les subdiviser en sections comme l'a fait l'Institut de droit international. M. Liang a déjà soulevé la question en 1956, à la 369ème séance de la Commission, et a cité, à titre d'exemple, le texte de trois articles, préparé par l'Institut, sur la question de l'interprétation des traités. L'Institut s'est limité ainsi à une section de la question du droit des traités, question qui, dans son ensemble, pourrait être tout aussi vaste que celle de la responsabilité des Etats. En revenant aujourd'hui sur ce sujet, M. Liang cite le même exemple, non seulement parce que celui-ci convient particulièrement à la présente discussion, mais aussi pour rectifier l'exposé très inexact qui a été donné de ses déclarations de 1956 dans le compte rendu analytique de ladite séance[1].

11. M. Liang ne pense pas que la méthode de travail de la Commission ait subi un changement aussi radical que M. François paraît le croire. La prolongation des débats pourrait fort bien s'expliquer par l'augmentation du nombre des membres de la Commission. En outre, on peut se demander si la mise au point d'un certain nombre d'articles sous forme d'un simple énoncé de règles juridiques présente plus d'utilité que l'exposé d'opinions solidement motivées. S'il est vrai que le succès de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, tenue en 1958, est dû à la préparation soigneuse des articles en question, les comptes rendus des discussions de la Commission ont été pour les étudiants et les juristes d'un intérêt tout aussi grand que le texte même des articles adoptés.

12. M. Zourek a soulevé de nouveau la question de la création d'une sous-commission ou d'un comité de rédaction en vue d'accélérer les travaux. Il convient de rappeler à ce propos que ce système n'a pas donné de résultats très satisfaisants lors de la discussion sur la procédure arbitrale au cours de la neuvième session (voir A/3623, par. 18 et 19). La moitié des membres de la Commission avaient participé aux débats de la sous-commission, et les travaux de cet organisme ont donné lieu, en séance plénière, à une discussion tellement prolongée que le résultat final s'est traduit par un retard au lieu d'un gain de temps. En outre, il serait difficile de choisir, au sein de la Commission, 10 membres représentant des systèmes juridiques différents, comme M. Zourek l'envisage dans son plan (A/3859, par. 59 et note 33 en bas de page), comme il serait difficile également d'établir une distinction nette entre les questions de principe et les questions de détail qui devraient être renvoyées à la sous-commission.

13. M. AGO fait observer que, chaque fois que la question des méthodes de travail de la Commission est soulevée, une tendance se manifeste à exiger l'adoption

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. I (No de vente: 1956.V.3, vol. I), 369ème séance, par. 65.

du plus grand nombre possible de projets. Conformément à cette conception, l'Assemblée générale s'attend à ce que la Commission produise des projets selon un rythme plus accéléré encore. C'est là, selon M. Ago, une façon de voir incompatible avec le travail de codification, qui est une entreprise de longue haleine. Si la Commission consacrait à la codification d'une question déterminée une ou deux années de plus qu'il n'avait été prévu, il n'en résulterait pas grand mal; le vrai danger est de nuire à la qualité de la codification par trop de hâte. Rationnellement conçue, la codification contribuerait au maintien de la paix et de la sécurité internationales, tandis qu'un travail bâclé aboutirait à un recul du droit international comme tel. M. Ago est opposé à la création de groupes subsidiaires chargés d'exécuter les tâches de la Commission.

14. Il ne saurait partager l'opinion de M. François qui estime que la Commission devrait revenir à la méthode consistant à entendre un petit nombre d'orateurs et à procéder ensuite au vote. C'est à chacun des membres eux-mêmes de s'efforcer d'éviter les redites; d'autre part, il ne faut pas perdre de vue non plus que le travail de la Commission ne consiste pas uniquement à rédiger des conventions. Le secrétaire a fait remarquer, à juste titre, que les débats de la Commission présentent parfois, non seulement pour les spécialistes et les étudiants mais même pour les juges, plus d'intérêt que les textes adoptés. Le système du vote est utile lorsqu'il s'agit de conventions d'un caractère politique, mais il n'est pas indiqué d'y recourir quand on traite de questions qui relèvent de la science du droit.

15. M. VERDROSS estime que la véritable tâche de la Commission consiste à assurer l'application universelle des règles de droit international qui se sont formées, au cours des siècles, dans les pays occidentaux. L'ampleur de cette tâche oblige à envisager certains changements dans les méthodes de travail. On ne saurait mettre en doute la nécessité d'une discussion générale sur chaque question; mais une fois la discussion close, la Commission doit procéder à l'élaboration de propositions concrètes.

16. M. ZOUREK fait observer que la constitution d'un comité de rédaction est une pratique constante de la Commission. De plus, il conteste que des difficultés sérieuses se soient produites du fait que de tels comités s'occupent de questions de fond. Il approuve entièrement l'opinion selon laquelle la Commission ne doit pas apporter de hâte excessive au travail de codification, mais il pense que des dispositions peuvent et doivent être prises en vue d'accélérer les travaux sans nuire à leur qualité.

17. Selon M. GARCIA AMADOR, la Commission devrait manifester clairement son intention d'aborder la question de la responsabilité des Etats dès qu'elle aura terminé ses travaux sur le projet concernant les relations et immunités consulaires.

18. En ce qui concerne la méthode de travail, M. García Amador est partisan d'un système selon lequel la Commission envisagerait de créer des sous-commissions dans le cadre des comités de rédaction. Ce système a donné pleine satisfaction lors de la septième session, tenue en 1955, au cours de laquelle six membres ont mis au point, en huit séances, un texte définitif destiné à être soumis aux gouvernements. La question de la composition de ces sous-commissions n'a soulevé aucune difficulté, puisque le projet devait être renvoyé ensuite à une séance plénière. Un tel système peut donc être efficace, mais il y a lieu de n'y recourir qu'après examen du cas d'espèce, car il est arrivé parfois que des textes soient renvoyés à plusieurs reprises au comité de rédaction.

19. M. García Amador pense, comme le secrétaire, que la question de la responsabilité des Etats peut être subdivisée en plusieurs sections. Toutefois, pendant les deux ou trois semaines qu'elle consacrera à cette question lors de sa douzième session, la Commission devra s'en tenir aux problèmes fondamentaux de la responsabilité des Etats, en laissant provisoirement de côté la question d'une subdivision de la matière.

20. M. FRANÇOIS, répondant aux critiques exprimées au sujet de l'ancienne méthode de travail de la Commission, fait observer que cette méthode avait donné des résultats satisfaisants, alors qu'il faudra des années avant de pouvoir évaluer les résultats des méthodes nouvelles. On a laissé entendre que les votes auxquels on procédait, selon l'ancienne méthode, étaient prématurés; les membres de la Commission se souviendront cependant qu'aucune question n'était soumise à un vote avant que la Commission n'ait décidé que la discussion du sujet était épuisée. Selon la méthode actuelle, la Commission évite systématiquement tout vote, alors qu'auparavant les membres, après être tombés d'accord sur certains arguments, n'éprouvaient plus le besoin de répéter ceux-ci, puisque leur accord pouvait se traduire par un vote. M. Ago a affirmé que le temps ne constituait pas, en la matière, un facteur important; il semble toutefois qu'à leur rythme actuel les travaux sur les relations et immunités consulaires ne pourront pas être terminés lors de la douzième session. L'opinion de M. Ago se justifierait si la Commission était un organisme permanent chargé d'étudier les problèmes juridiques; or, elle ne dispose en fait que de 10 semaines par an pour élaborer les projets.

21. M. BARTOS fait remarquer que la longueur des débats en cours et les répétitions auxquelles ils ont donné lieu s'expliquent dans une large mesure par l'obligation où la Commission s'est trouvée d'interrompre l'examen des questions figurant à son ordre du jour. Il admet, avec M. Ago, qu'il est préférable de progresser lentement plutôt que d'élaborer des projets dont la qualité se ressentirait d'une hâte excessive. D'autre part, lorsque des questions non résolues en séance plénière ont été renvoyées à un comité de rédaction, il y a eu chaque fois des discussions prolongées au sujet des textes définitifs soumis par ce comité. Aucune question ne doit donc être renvoyée à un comité de rédaction ou à une sous-commission, ni faire l'objet d'un vote, tant qu'elle n'aura pas été entièrement discutée en séance plénière et que tous les membres n'auront pas eu l'occasion de faire connaître leur opinion.

22. De l'avis de M. PAL, on ne saurait dire que la Commission ait renoncé au système du vote. Les articles ont été discutés dans des séances plénières, et des suggestions ont été formulées à la suite de ces débats. Chaque fois, le Président a demandé s'il y avait des objections contre la solution envisagée. Il y a donc eu vote en réalité, même s'il n'a pas pris la forme d'un scrutin à main levée, et les décisions prises l'ont presque toujours été à l'unanimité.

23. L'idée que le Président puisse s'autoriser d'empêcher les redites dans les débats serait inacceptable, car comment le Président saurait-il d'avance si un membre va répéter ce qu'il a déjà dit.

24. En ce qui concerne la création de sous-commissions, M. Pal fait remarquer que si la proposition de M. Zourek consiste à avoir une discussion générale suivie du renvoi de la question à la sous-commission, c'est là une procédure que la Commission applique déjà en fait. Si, par contre, dans le système préconisé, les questions doivent être discutées d'abord en sous-commission, une telle méthode, il en est convaincu, entraînerait plus de répétitions que celle qui est suivie actuellement. En effet, les décisions de la sous-commission ne seraient pas définitives et leurs membres seraient moins disposés à des compromis puisqu'ils garderaient l'espoir de voir leur opinion l'emporter en séance plénière. Il ne pourrait en résulter qu'une répétition en séance plénière de tous les arguments déjà avancés au sein de la sous-commission.

25. M. Pal ne pense pas que la méthode de travail actuelle de la Commission soit défectueuse.

26. M. TOUNKINE approuve les suggestions du Président concernant l'ordre du jour de la douzième session. A son avis, il est particulièrement important de commencer la discussion de la question de la responsabilité des Etats, et il est d'accord avec M. García Amador sur la nécessité d'une décision concernant la portée de l'étude relative à la responsabilité des Etats.

27. Pour ce qui est de la méthode de travail, M. Tounkine ne pense pas que le vote soit une méthode appropriée pour formuler des règles de droit international. Ces règles ne sauraient être imposées aux Etats, et l'absence d'accord au sein de la Commission ne ferait que réduire les chances qu'auraient les résultats des travaux de la Commission d'être acceptés ultérieurement. Bien que la réalisation d'un accord au moyen de la discussion puisse exiger plus de temps qu'un vote, les textes auxquels on aboutirait par ce moyen recevraient sans doute un appui plus large de la part des gouvernements.

28. M. SCELLE est opposé à la suggestion de créer une sous-commission. Cette solution ne permettrait pas de gagner du temps, mais entraînerait au contraire la répétition des discussions en séance plénière. On gagnerait par contre beaucoup de temps si la Commission décidait de s'occuper d'une seule question tant qu'elle ne serait pas réglée. La reprise de la discussion d'un même sujet au cours de plusieurs sessions tend à encourager un nouvel examen des points ayant déjà fait l'objet d'une étude approfondie.

29. Le Président devrait intervenir de temps à autre pour éviter que les orateurs s'attardent sur des points déjà examinés à fond et que l'on ne ferait guère avancer en prolongeant la discussion. Il n'y a aucun avantage à revenir sans cesse sur les mêmes points pour les renvoyer chaque fois à un organe subsidiaire et ajourner constamment la solution d'une session à l'autre.

30. M. MATINE-DAFTARY constate que la discussion a fait apparaître deux opinions au sein de la Commission. Certains membres estiment qu'une discussion complète est indispensable, tandis que d'autres pensent qu'elle devrait être plus brève et suivie d'une décision, au besoin à la suite d'un vote. A son avis, les deux opinions poussées à l'extrême seraient fausses; mais, appliquées avec mesure, elles seraient justes l'une et l'autre. Certains problèmes pourraient appeler une discussion approfondie, alors que d'autres pourraient être tranchés par un vote. Il ne faut pas que le Président ait le droit de refuser la parole à un membre, car il ne peut savoir d'avance si l'intervention de l'orateur apportera un élément nouveau. Toutefois, le Président pourrait intervenir quelquefois en vue d'abréger la discussion.

31. M. Matine-Daftary n'est pas opposé en principe à l'idée de créer une sous-commission, celle-ci pouvant, en fait, contribuer à une étude plus approfondie des questions. Il doute très fortement en revanche que cette solution permette de gagner du temps. A son avis, on pourrait accélérer les travaux de la Commission en créant des comités de rédaction distincts pour chaque point important de l'ordre du jour.

32. M. PADILLA NERVO partage l'opinion émise par le Président et par M. García Amador au sujet du programme de travail de la Commission pour la douzième session. Pour ce qui est de la méthode de travail, la meilleure consiste à travailler plutôt qu'à discuter des méthodes de travail. Pour avoir participé aux travaux d'organes des Nations Unies, il a pu constater que les débats sur les moyens de gagner du temps en faisaient perdre presque à coup sûr. Il ne pense pas que la Commission doive modifier la méthode qu'elle a suivie jusqu'ici. Chaque question a ses caractéristiques propres et, à vouloir fixer une méthode trop rigide, on arriverait à la rendre pratiquement inapplicable.

33. Le PRESIDENT fait observer que la question à l'examen est celle du programme de travail de la Commission pour la douzième session. En ce qui concerne les observations faites sur la méthode de travail, il n'a pas constaté de changement dans la procédure de la Commission depuis 1955, date à laquelle il en est devenu membre. Il ne pense pas que les membres de la Commission assistent aux sessions uniquement pour voter. L'un des grands mérites de la Commission est d'offrir un cadre international aux échanges de vues, grâce auxquels il est possible à ses membres d'amener éventuellement leurs collègues à modifier leur position, puisqu'ils ne sont pas liés par des instructions de leurs gouvernements.

34. Le Président ne pense pas que les répétitions sans objet, et pour ainsi dire systématiques, aient été fréquentes. Il arrive souvent que ce qui paraît n'être que redite apporte en fait un élément nouveau à l'appui de telle ou telle thèse, soit que les arguments diffèrent, soit que l'accent porte sur un autre aspect de la question.

35. Le Président ne croit pas non plus qu'on puisse dire que le travail de la Commission ait été insuffisant. Les sessions ont donné des résultats satisfaisants; il se peut que le nombre total des articles dont l'examen a été achevé pendant la session en cours ait été légèrement inférieur à la moyenne, mais il faut l'attribuer à ce fait que la Commission, pour des raisons qui ne dépendaient pas d'elle, n'a pu s'en tenir au programme de travail qu'elle s'était fixé.

36. Le Président partage l'opinion du secrétaire au sujet de la création éventuelle d'une sous-commission. La méthode de la Commission, qui consiste à utiliser les services d'un comité de rédaction auquel elle laisse une certaine liberté, a donné d'excellents résultats. C'est seulement lorsque les débats en séance plénière ont permis de dégager une certaine conformité de vues, ou du moins une opinion majoritaire, qu'il est possible de renvoyer la question examinée à un organe subsidiaire; pour un organisme tel que la Commission du droit international, il n'y aurait aucun intérêt à confier à une sous-commission le soin de procéder à un premier examen de la question.

37. Pour ce qui est du programme de travail de la douzième session, l'accord semble fait sur ce point que

la Commission devrait, en premier lieu, achever ses travaux sur le projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires. Après quoi, il serait indispensable, de l'avis du Président, de consacrer deux ou trois semaines à la question de la responsabilité des Etats, pour passer ensuite au droit des traités.

38. Reste alors la question de la diplomatie *ad hoc*. Comme le rapporteur spécial sur cette question prévoit que son rapport sera prêt avant l'ouverture de la session (voir plus haut par. 5), les membres de la Commission seront en mesure de l'examiner. Toutefois, tout dépend dans une large mesure de la décision qu'aura prise dans l'intervalle l'Assemblée générale.

39. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souligne que la question de la diplomatie *ad hoc* est une question nouvelle, de sorte que les membres de la Commission souhaiteront peut-être disposer de plus de temps pour étudier le projet du rapporteur spécial. Même si l'on fait abstraction de l'élément technique — la nécessité d'assurer la reproduction du projet plusieurs mois avant la session — il existe d'autres conditions qu'il serait difficile de prévoir, et le secrétaire ne pense pas qu'il serait sage de prendre une décision ferme sur la question dès à présent.

40. M. SANDSTRÖM, parlant en qualité de rapporteur spécial pour la question de la diplomatie *ad hoc*, ne pense pas que la question dont l'étude lui a été confiée exigera beaucoup de temps. Toutefois, pour tenir compte de la marge d'incertitude qui subsiste, il propose d'inscrire cette question, à titre provisoire seulement, à l'ordre du jour de la douzième session. La Commission pourra décider, au début de cette session, s'il convient ou non de l'examiner.

41. M. EDMONDS n'a pas d'opinion tranchée sur la méthode de travail à suivre, mais il pense que la Commission obtiendrait de meilleurs résultats si elle poursuivait ses travaux sur un même point de l'ordre du jour jusqu'à ce qu'elle en ait achevé l'examen. Il croit qu'il serait possible d'abréger les débats en posant cette règle qu'un membre de la Commission ne peut parler une seconde fois sur une même question avant que tous les autres membres de la Commission aient eu l'occasion de prendre la parole. L'observation de cette règle engagerait les membres de la Commission à dire ce qu'ils ont à dire en une seule fois, ou du moins à se montrer brefs lors d'une seconde intervention.

42. M. YOKOTA fait observer que tous les membres de la Commission sont d'accord pour admettre que le premier point à examiner au cours de la prochaine session serait la question des relations et immunités consulaires. Quant aux autres questions, il conviendrait de les inscrire à l'ordre du jour, mais rien n'oblige à prendre une décision sur le point de savoir dans quel ordre elles seront examinées. Il se peut que l'Assemblée générale donne, dans l'intervalle, son avis sur la question de l'ordre de priorité, ou que des circonstances imprévues contraignent la Commission à modifier l'ordre qu'elle fixerait maintenant pour l'examen des diverses questions.

43. En sus de la question des relations et immunités consulaires, dont il faut achever l'examen, M. Yokota serait d'avis d'en terminer avec la fin de la première partie du projet du rapporteur spécial sur le droit des traités (A/CN.4/101) et d'étudier les principes généraux de la responsabilité des Etats, afin que la Commission puisse se prononcer sur le cadre qu'elle fixera au projet. Lors du premier débat sur la question, la Commission avait décidé de traiter de la responsabilité des Etats à raison des dommages causés aux étrangers mais, depuis ce moment, certains membres de la Commission ont indiqué qu'à leur avis la Commission devrait commencer par examiner la question de la responsabilité des Etats en général.

44. M. MATINE-DAFTARY estime que la question de la diplomatie *ad hoc* devrait être inscrite à l'ordre du jour de la douzième session. Ce faisant, la Commission encouragerait le rapporteur spécial dans son travail et se conformerait à la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale.

45. Le PRESIDENT reconnaît que, compte tenu de l'expérience de la session en cours, il ne convient pas de fixer un ordre rigide. Il lui paraît utile toutefois que les membres de la Commission puissent se faire une idée au moins provisoire de l'ordre dans lequel les questions seront examinées; il propose donc que les quatre questions soient inscrites à l'ordre du jour de la Commission dans l'ordre suivant, qui est provisoire: 1) relations et immunités consulaires; 2) responsabilité des Etats; 3) droit des traités; 4) diplomatie *ad hoc*. L'ordre indiqué ne préjuge pas le temps que la Commission consacrera à l'examen de chaque question.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

516ème SEANCE

Mardi 16 juin 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLES 14 ET 15

1. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présente l'article 14 (*Extension des attributions consulaires en l'absence de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi*) et attire l'attention de la Commission sur le commentaire. Il faut bien entendu souligner qu'en droit international l'accomplissement d'actes diplomatiques isolés ne peut jamais conférer au consul le statut diplomatique. Une disposition analogue à l'article 14 du projet figure dans la Convention de La Havane de 1928 relative aux agents consulaires — à l'article 12 — et la législation nationale de certains pays contient des dispositions permettant aux consuls d'accomplir des actes diplomatiques en certaines circonstances, comme il est signalé au paragraphe 3 du commentaire.

2. Du fait qu'on a retiré l'article 12 (*Relations consulaires avec les Etats et les gouvernements non reconnus*) pour se conformer au vœu de la majorité (513ème séance, par. 35), la portée de l'article 14 s'est trouvée élargie puisque cet article vise à la fois les pays qui sont reconnus et ceux qui ne le sont pas. En principe, cependant, la question de la reconnaissance ne devrait pas être soulevée à propos de l'article 14.

3. M. Zourek n'est pas opposé, en principe, à l'amendement de M. Scelle (A/CN.4/L.82), mais il pense que cet amendement s'applique mieux à une situation différente, visée par l'article 15, lequel a trait aux fonctions diplomatiques que les consuls généraux peuvent exercer d'une façon permanente, alors que l'article 14 envisage seulement leurs actes diplomatiques occasionnels normalement accomplis par les missions diplomatiques. M. Scelle a peut-être voulu dire que l'article 15 devait être supprimé, mais son amendement ne le dit pas.

4. Le PRESIDENT suggère qu'en l'absence de M. Scelle, son amendement soit examiné à propos de l'article 15.

5. M. BARTOS déclare qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune règle de droit international permettant aux consuls d'exercer des fonctions diplomatiques et il ne pense pas qu'il soit nécessaire de proposer une telle règle *de lege ferenda*. Au contraire, M. Bartoš croit que les consuls ne peuvent pas exercer de fonctions diplomatiques, si ce n'est avec l'accord préalable des Etats intéressés. Tout récemment encore, en 1958, le Gouvernement des Etats-Unis a déclaré dans une circulaire adressée aux missions étrangères que les personnes dotées du statut consulaire ne pouvaient exercer aucune fonction diplomatique aux Etats-Unis et ne pouvaient même pas agir comme représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies. Il est exact que les consuls exerçaient des fonctions de ce genre dans des pays soumis au régime des capitulations, mais ces pays sont aujourd'hui violemment opposés à cette pratique. La Yougoslavie a des consuls dans des pays où elle n'entretient aucune mission diplomatique, mais ceux-ci ne peuvent accomplir aucun acte diplomatique, si ce n'est servir d'intermédiaire pour la transmission des notifications diplomatiques faites au nom du Gouvernement yougoslave. Une disposition où serait envisagé le cumul des fonctions consulaires et diplomatiques n'est ni nécessaire ni souhaitable dans une codification du droit sur les relations consulaires.

6. D'après M. SANDSTRÖM, l'article 14 qui concerne plutôt les relations diplomatiques n'est pas à sa place dans un projet sur les relations consulaires. Il va de soi que deux Etats quelconques sont libres d'élargir par voie d'accord le domaine des fonctions consulaires dans les circonstances envisagées par l'article.

7. Le PRESIDENT pense qu'en raison de leur similitude on pourrait combiner les articles 14 et 15.

8. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) explique que l'article 14 traite d'actes exceptionnels accomplis seulement en cas de nécessité, et non de la fonction diplomatique normale. Ces actes ne changent en rien le statut juridique du représentant. Par contre, l'article 15 vise le cas où, en dehors de la fonction consulaire, le consul exerce une fonction diplomatique permanente qui lui donne droit aux privilèges et immunités diplomatiques. M. Zourek n'aurait pas d'objection à combiner les deux articles si la Commission le désire, mais il préférerait les maintenir séparés puisqu'ils visent des situations juridiques différentes.

9. Le PRESIDENT suggère qu'en tout cas la Commission examine les articles 14 et 15 ensemble.

Il en est ainsi décidé.

10. M. TOUNKINE estime comme le rapporteur spécial que les situations visées aux articles 14 et 15 sont entièrement distinctes. Les articles peuvent être examinés ensemble, mais ne doivent pas être combinés.

11. L'article 14 vise une pratique existante. Il fut un temps où l'Union des Républiques socialistes soviétiques avait, dans l'Union sud-africaine, un consul général qui était chargé dans certains cas d'accomplir certains actes diplomatiques de façon purement occasionnelle, pour autant que le Gouvernement de l'Etat de résidence ne soulevait pas d'objection. Il est des circonstances où il est vraiment nécessaire, parfois, de charger un consul d'accomplir certains actes diplomatiques. La question est de savoir si cette pratique doit être mentionnée dans le projet. Les articles 14 et 15 ne sont pas des dispositions impératives, mais explicatives, et expriment l'idée que la situation n'est en aucune façon exceptionnelle. Ces articles devraient être retenus dans le projet sur les relations consulaires, même si incidemment ils visent des actes relevant des relations diplomatiques, car les actes en question sont accomplis par des consuls et entrent ainsi dans le champ des relations consulaires.

12. M. MATINE-DAFTARY approuve la suggestion du Président tendant à combiner les articles 14 et 15. L'article 14 sous sa forme actuelle est ambigu et rédigé de façon imprécise. Certains pays ont gardé un souvenir amer de l'activité diplomatique, et même politique, exercée par des consuls. Le rapporteur spécial a dit que l'article 14 vise des actes qui sont accomplis seulement dans certains cas, mais on ne sait pas bien si l'on a voulu donner à l'autorisation d'accomplir ces actes un caractère provisoire ou, comme dans l'article 15, un caractère permanent. Les cas cités dans le commentaire ne sont pas pertinents. A l'exemple du Commonwealth d'Australie, on pourrait opposer celui de l'Inde, avant que ce pays n'acquière l'indépendance. A cette époque, l'Inde ne pouvait recevoir d'ambassadeurs ni de ministres, mais seulement des consuls généraux qui cependant exerçaient en réalité les fonctions de ministre. Le précédent australien se rapporte en fait à l'article 15 et non à l'article 14. Les cas d'Haïti, de Monaco et de la République de Saint-Marin ne sont pas non plus pertinents, car ces pays ne peuvent guère être considérés comme des puissances et il est probable que peu de pays leur enverraient des agents diplomatiques plénipotentiaires. Si l'article 14 était retenu, il devrait être libellé de façon plus explicite pour empêcher les consuls d'exercer une activité diplomatique, voire politique, dans l'Etat de résidence.

13. M. PADILLA NERVO rappelle que l'article 15 traite des fonctions diplomatiques conférées aux consuls par le gouvernement de l'Etat d'envoi dans les cas où les consuls généraux accomplissent toutes les fonctions diplomatiques, tandis que l'article 14 se borne à habiliter un consul à entrer en contact avec le gouvernement central s'il ne reçoit pas satisfaction des autorités locales et que l'Etat d'envoi n'ait pas de mission diplomatique. Les articles 11 et 12 de la Convention de La Havane de 1928 contiennent des dispositions semblables à celles de l'article 14 du projet. Les articles 14 et 15 diffèrent l'un de l'autre quant au fond. Il serait préférable que les deux articles soient maintenus séparés et, même si l'article 14 n'est pas retenu, l'article 15 devrait l'être, car on retrouve sa teneur dans un grand nombre de conventions consulaires.

14. M. EL-KHOURI fait observer que les articles 14 et 15 fournissent tous deux une solution spéciale pour des circonstances particulières et pourraient fort bien être amalgamés moyennant des changements de forme. Il ne pense pas comme M. Sandström que ces articles concernent davantage les relations et immunités diplo-

matiques. A vrai dire, ils pourraient figurer à la fois dans le projet sur les relations et immunités diplomatiques et dans celui qui a trait aux relations et immunités consulaires; dans ce dernier, ils expliqueraient dans quelles circonstances particulières un consul peut exercer des fonctions diplomatiques et, dans l'autre projet, ils indiqueraient comment on peut, dans certaines circonstances, remédier à l'absence de missions diplomatiques.

15. M. EDMONDS estime que des considérations pratiques rendent l'article 14 nécessaire, mais qu'on pourrait le combiner avec l'article 15 bien que les situations visées soient assez différentes. En ce qui concerne la Convention de La Havane de 1928, M. Edmonds fait observer que le Venezuela a formulé une réserve particulière en déclarant que ces dispositions étaient étrangères à sa tradition [1]; en outre, d'autres Etats dénient toute fonction diplomatique aux fonctionnaires consulaires. La disposition devrait être rédigée avec soin, car, aux termes de l'article 3 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques (A/3859, chap. III), une des fonctions de la mission diplomatique consiste à protéger dans l'Etat accréditaire les intérêts de l'Etat accréditant et de ses ressortissants. Si l'article 13 du projet en discussion n'était pas adopté et que l'article 14 le fût, le résultat serait peut-être que les fonctions des fonctionnaires consulaires pourraient, dans ces circonstances particulières, être limitées à la protection des intérêts de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence.

16. Selon M. YOKOTA, l'article 14 devrait être maintenu dans le projet sur les relations et immunités consulaires et ne devrait pas être placé dans le projet sur les relations et immunités diplomatiques. Etant donné que l'établissement de relations diplomatiques n'implique pas nécessairement l'envoi d'une mission diplomatique, il est fort possible qu'il n'existe pas de mission diplomatique bien que des relations diplomatiques aient été établies entre deux pays. On n'a cependant pas formulé de règle concernant la façon dont les fonctions diplomatiques devraient être remplies en pareil cas. Dans ces conditions, il n'y a aucune raison d'insérer dans le projet sur les relations diplomatiques une disposition telle que celle qui fait l'objet de l'article 14. En revanche, il importe que cet article figure dans le projet sur les relations et immunités consulaires, étant donné qu'il permet au consul de remplir certaines fonctions diplomatiques.

17. M. ERIM pense qu'on pourrait donner satisfaction à M. Matine-Daftary en employant la formule négative utilisée dans l'article 16, de manière à faire ressortir la nécessité d'une autorisation du Gouvernement de l'Etat de résidence. Il serait possible, en outre, de fusionner les articles 14 et 15, encore qu'ils visent des situations différentes.

18. M. VERDROSS estime, comme le rapporteur spécial, que les articles 14 et 15 correspondent à la pratique internationale et à son avis, les clauses en question devraient être incluses dans le projet concernant les relations consulaires, car il s'agit de cas dans lesquels les consuls exercent des fonctions diplomatiques à titre exceptionnel. Il ne pense pas que l'article 14 puisse donner lieu aux abus envisagés par M. Matine-Daftary; l'exigence expresse du consentement du Gouvernement de l'Etat de résidence et la nécessité implicite d'un accord spécial entre les deux Etats intéressés constituent des garanties suffisantes à cet égard.

[1] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, No 3582, p. 314.

19. De l'avis de M. ALFARO, l'inclusion des articles 14 et 15 se justifie, mais dans leur rédaction présente, ces textes donnent l'impression qu'ils se rapportent à une situation identique Il conviendrait de faire clairement ressortir, dans l'article 14, que l'activité diplomatique envisagée serait temporaire, et il y aurait peut-être lieu d'ajouter dans l'article 15 un renvoi à l'article 14. Le Comité de rédaction pourrait certainement reviser ces articles de manière à faire ressortir en quoi ils diffèrent.

20. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) constate que l'accord semble s'être fait au sein de la Commission sur le principe; il estime comme M. Alfaro qu'il convient de faire ressortir clairement le caractère exceptionnel et temporaire des activités prévues à l'article 14.

21. M. BARTOS n'est pas opposé à la suggestion de M. Erim.

22. Le PRESIDENT propose de renvoyer les articles 14 et 15 au Comité de rédaction, afin que celui-ci les revise à la lumière de la discussion qui vient d'avoir lieu.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 16

23. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 16 (*Exercice de fonctions consulaires au profit d'un Etat tiers*) souligne que les cas dans lesquels les fonctions consulaires sont exercées au profit d'un Etat tiers ne sont pas rares dans la pratique. Il se réfère à la clause qui exige l'autorisation expresse de l'Etat de résidence. Comme il est indiqué dans le commentaire, la situation visée à l'article 16 peut se produire dans deux catégories de circonstances: lorsque l'Etat tiers n'a pas de consul sur place, ainsi que cela est prévu dans les dispositions de l'article 6 de l'Accord de Caracas du 18 juillet 1911, ou lorsque les relations consulaires ont été rompues, mais qu'on éprouve néanmoins la nécessité de maintenir certaines fonctions consulaires. Etant donné que des dispositions de ce genre figurent dans la législation de nombreux pays, il lui a paru nécessaire d'inclure cet article dans le projet.

24. Le PRESIDENT pense que ce principe ne saurait guère donner lieu à discussion. Peut-être vaudrait-il mieux, cependant, rapprocher cet article du nouvel article 2 qu'a présenté le rapporteur spécial, (voir 505ème séance, par. 10), dont le paragraphe 5 a un certain rapport avec l'article 16. Il suggère de renvoyer l'article au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 17

25. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présente l'article 17 (*Retrait de l'exequatur*) en faisant observer que le droit de retirer l'exequatur est reconnu par la doctrine et la pratique, et expressément prévu dans de nombreux traités internationaux, notamment dans l'article 8 de la Convention de La Havane de 1928.

26. Une question pourrait peut-être prêter à discussion: celle de savoir si le texte doit être maintenu dans sa forme actuelle ou s'il conviendrait de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1, qui s'ouvre par la formule restrictive "Toutefois, sauf s'il y a..." A son avis, le texte devrait être maintenu inchangé. M. Verdross a fait remarquer, dans ses observations sur l'article 17 (A/CN.4/L.79), qu'il ne faudrait pas prévoir au paragraphe 2, à propos du retrait de l'exequatur des représentants consulaires, un régime plus strict

dans le cas de ces derniers que dans le cas des représentants diplomatiques. M. Zourek considère, pour sa part, le retrait de l'exequatur comme un acte plus grave que l'acte de déclarer un agent diplomatique *persona non grata,* car la situation du consul est très différente: les consuls exercent une multiplicité de fonctions exigeant des contacts quotidiens avec les autorités de l'Etat de résidence. On irait trop loin en accordant à cet Etat un pouvoir illimité de retirer l'exequatur. Il pense que, dans sa rédaction présente, l'article réalise l'équilibre souhaitable: toutes les garanties nécessaires sont accordées à l'Etat de résidence dans la première phrase du paragraphe 1, et la modeste réserve de la deuxième phrase a été introduite simplement pour éviter les retraits arbitraires.

27. Un autre point qui pourrait prêter à controverse est celui de savoir si l'Etat de résidence doit ou non faire connaître les motifs du retrait. M. Zourek rappelle que lorsqu'il s'est agi de l'article 8 (*Refus de l'exequatur*) il a émis l'opinion que le projet ne saurait imposer à l'Etat de résidence l'obligation de donner ses raisons (voir 509ème séance, par. 29). Dans le cas présent, toutefois, le retrait de la reconnaissance officielle accordée par l'Etat de résidence ne manquerait pas d'avoir de graves répercussions sur l'activité du consulat, et c'est pour cela qu'à son avis, les motifs de la décision devraient être indiqués. Il réserve néanmoins sa position définitive sur ce point.

28. Passant aux amendements proposés par M. Scelle à l'article 17 (A/CN.4/L.82), le rapporteur spécial déclare ne pas s'opposer en principe à l'adjonction du membre de phrase proposée au paragraphe 1, bien qu'il n'en voie pas réellement la nécessité. En ce qui concerne le nouveau paragraphe 3, la garantie découlant du paragraphe 1 devrait suffire, et le nouveau texte proposé par M. Scelle pourrait trouver place dans le commentaire. Quoi qu'il en soit, toute décision sur ces divers points devra être ajournée jusqu'au retour de M. Scelle, de manière à permettre à M. Scelle de présenter ses amendements.

29. M. VERDROSS estime que le rapporteur spécial n'a pas suffisamment expliqué dans le commentaire pour quelle raison il établit une différence si considérable entre les relations diplomatiques et l'activité des services consulaires. L'exercice des fonctions consulaires, comme celui des fonctions diplomatiques, implique que l'Etat d'admission a confiance dans la personne désignée. Il peut y avoir des motifs suffisants de retirer l'exequatur, même si la personne dont il s'agit ne s'est pas rendue coupable d'une violation des lois de l'Etat de résidence. Pour tenir compte de la pratique existante, la disposition en cours d'examen devrait être rédigée de la même manière que l'article correspondant du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

30. Le PRESIDENT appelle l'attention sur les dispositions correspondantes de la Convention de La Havane de 1928 (art. 8), de la Convention d'amitié et de service consulaire du 18 juillet 1903 entre le Danemark et le Paraguay [2] (art. 8), de la Convention consulaire du 1er mars 1924 [3] entre l'Italie et la Tchécoslovaquie (art. 1er, par. 7), de la Convention consulaire du 12 janvier 1948 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa-Rica [4] (art. 1er, par. 4), de la Convention consulaire du 14 mars 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède [5] (art. 5, par. 3) et de la Convention consulaire du 1er juin 1954 entre le Royaume-Uni et l'Italie [6] (art. 5, par. 3). Ces diverses clauses correspondent à la pratique en vigueur dans ce domaine; il en ressort que si certaines restrictions sont prévues concernant les modalités du retrait de l'exequatur, aucune d'elles ne contient de condition expresse comme celle qui est proposée par le rapporteur spécial dans la première clause du paragraphe 1. En fait, la plupart des dispositions en question ont trait à la question de savoir s'il y a eu motif de se plaindre du fonctionnaire consulaire.

31. M. EDMONDS reconnaît que la disposition contenue dans la première clause du paragraphe 1 est trop étroite et ne répond pas à la pratique existante.

32. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la pratique n'est pas uniforme dans ce domaine; c'est la raison pour laquelle il a rédigé l'article comme une proposition *de lege ferenda.* Il est exact que certains traités consulaires contiennent des dispositions plus souples sur ce point; c'est ainsi qu'aux termes de la Convention consulaire du 31 décembre 1951 entre la France et le Royaume-Uni (art. 4, cinquième alinéa) l'Etat de résidence ne peut refuser ou retirer l'exequatur "que pour des motifs graves".[7] Si un membre de la Commission désire proposer une formule différente, M. Zourek est prêt à l'accepter. Il appelle en outre l'attention sur la Convention consulaire du 6 juin 1951 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni [8] (art. 5, par. 3), qui prévoit que l'Etat de résidence pourra révoquer l'exequatur ou l'autre type d'autorisation délivré à un consul "lorsque la conduite de celui-ci laissera gravement à désirer" et que, sur demande, "les motifs de la révocation seront communiqués" à l'Etat d'envoi "par la voie diplomatique". Cet article fournit une autre solution pour l'obligation d'indiquer les motifs du retrait de l'exequatur; à son avis cependant la disposition contenue dans le paragraphe 2 sera suffisante.

33. M. MATINE-DAFTARY partage l'opinion des orateurs qui ont critiqué la première clause du paragraphe 1 comme étant trop étroite. Il convient de rechercher une formule plus large applicable à tous les cas dans lesquels la conduite des fonctionnaires consulaires pourrait laisser à désirer. En ce qui concerne le paragraphe 2, il ne voit pas pourquoi les Etats seraient tenus de communiquer les motifs du retrait de l'exequatur; si toutefois la majorité de la Commission désire maintenir cette disposition, il conviendrait de préciser soit dans le texte même de l'article, soit dans le commentaire, que les motifs seront communiqués à titre d'information seulement. Une telle disposition permettrait d'éviter les conflits en matière de retraits.

34. M. YOKOTA est du même avis que les orateurs précédents qui ont critiqué l'article, car celui-ci limite le retrait de l'exequatur au cas de violation des lois locales. Il fait observer que le paragraphe 1 de l'article 8 du projet concernant les relations et immunités diplomatiques ne limite pas le droit de l'Etat accréditaire de déclarer un agent diplomatique *persona non grata.* Etant donné que l'effet d'une telle déclaration sur les relations ultérieures entre les Etats en cause serait

[2] Descamps et Renault, *Recueil international des traités du XXème siècle,* Paris, Arthur Rousseau, édit., 1903, p. 331.
[3] Société des Nations, *Recueil des Traités,* vol. XXXIV, 1925, No 867, p. 56.
[4] Nations Unies, *Recueil des Traités,* vol. 70, 1950, No 896, p. 5.
[5] *Ibid.,* vol. 202, 1954-1955, No 2731, p. 214.
[6] Texte anglais dans H.M.S.O, Cmd. 9193.
[7] *Journal officiel* du 17 juin 1954, p. 5703.
[8] Nations Unies, *Recueil des Traités,* vol. 165, 1953, No 2174, p. 129.

beaucoup plus grave que celui du simple retrait d'un exequatur consulaire, M. Yokota ne voit pas pourquoi un fonctionnaire consulaire devrait être mieux protégé qu'un agent diplomatique.

35. Il ne saurait davantage accepter, au paragraphe 2 de l'article 17, la disposition portant que les motifs du retrait de l'exequatur doivent être communiqués. Il rappelle qu'une disposition analogue avait été suggérée en son temps par le rapporteur spécial pour la question des relations et immunités diplomatiques et que la Commission a finalement décidé de ne pas la retenir. Sans contester qu'il y ait une différence entre la position d'agent diplomatique et celle de fonctionnaire consulaire, il ne croit pas que cette différence soit de nature à imposer l'obligation de communiquer les motifs. Il propose par conséquent de supprimer le paragraphe 2.

36. M. SANDSTRÖM partage les vues de M. Verdross et de M. Yokota.

37. Le PRESIDENT est du même avis. Le paragraphe 1 pourrait avoir pour effet pratique de mettre l'Etat de résidence dans l'impossibilité de retirer l'exequatur, étant donné qu'il est exceptionnel que les consuls se rendent coupables d'une violation des lois internes. Il serait préférable soit de prendre pour modèle l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, soit de remplacer les mots "au cas où le représentant consulaire se rendrait coupable d'une violation des lois de cet Etat" par l'expression "pour motif grave".

38. M. PADILLA NERVO désire faire les mêmes réserves. Le paragraphe 1 de l'article 17 devrait disposer que le Gouvernement de l'Etat de résidence peut retirer l'exequatur d'un fonctionnaire consulaire qui a cessé d'être *persona grata*. Le paragraphe 2 devrait correspondre à la deuxième phrase du paragraphe 1 du texte du rapporteur spécial et stipuler que, sauf s'il y a urgence, l'Etat de résidence ne doit pas recourir à cette mesure sans essayer au préalable d'obtenir le rappel du fonctionnaire consulaire par l'Etat d'envoi. Ainsi seraient prévues dans ces deux paragraphes toutes les éventualités qui peuvent se présenter en fait.

39. D'ordinaire, les gouvernements intéressés procèdent à un échange de vues afin d'éviter une décision officielle et de maintenir des relations amicales. Dans ces conditions, le paragraphe 2 de l'article 17 est superflu, puisque, au cours de l'échange de vues, il aura été fait allusion aux motifs de la demande de rappel.

40. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que, dans les relations normales entre Etats, les choses ne vont pas aussi loin que le libellé de l'article 17 le laisse supposer. Aux termes du paragraphe 1, il faudrait qu'un consul soit déclaré coupable par un tribunal judiciaire. En fait, lorsque la conduite d'un consul laisse à désirer, les Etats intéressés règlent l'affaire avec plus de discrétion, afin d'éviter que leurs relations n'en pâtissent. Même si la présomption de culpabilité d'un consul est nettement établie, il est rare que l'Etat de résidence le défère à la justice; il demande son rappel ou lui retire l'exequatur. L'une des raisons de cette pratique est que, même après un acquittement, le consul se trouverait dans une situation embarrassante s'il décidait de rester à son poste, ce qu'il aurait parfaitement le droit de faire. Par conséquent, dans l'une ou l'autre éventualité, la mise en jugement d'un consul ne favoriserait pas les relations amicales entre les Etats intéressés, pas plus qu'elles ne seraient favorisées par une disposition du projet qui encouragerait une telle pratique.

41. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que le droit de retirer l'exequatur est limité dans les conventions consulaires les plus récentes, notamment les conventions passées entre le Royaume-Uni et la France (1951), le Royaume-Uni et les Etats-Unis (1951), le Royaume-Uni et la Suède (1952), et le Royaume-Uni et la Norvège (1951). Il estime donc que l'article 17 doit prévoir une certaine limitation.

42. Il reconnaît qu'un consul peut devenir indésirable dans l'Etat de résidence sans avoir commis d'infraction à ses lois; en conséquence, il ne verrait pas d'objection à modifier le paragraphe 1 en remplaçant les mots en cause par l'expression "pour motif grave", comme le Président l'a proposé, ou par la clause "si sa conduite laisse gravement à désirer" que l'on trouve dans des conventions consulaires. Il pense, comme M. Padilla Nervo, que la deuxième clause du paragraphe 1 doit être maintenue et, peut-être, rédigée en termes plus explicites.

43. Il est exact qu'en fait, cette clause signifiera que les motifs de la demande de rappel devront être donnés, et il est aussi exact, comme le Secrétaire l'a indiqué, que, d'ordinaire, la question de l'inconduite d'un consul est traitée avec discrétion. Toutefois, il arrive, par exception, qu'un Etat de résidence ne suive pas une telle procédure et retire purement et simplement l'exequatur sans se mettre au préalable en rapport avec l'Etat d'envoi. Le retrait inattendu de l'exequatur, sans aucune indication de motif, ne peut manquer de provoquer une tension entre les Etats intéressés, et M. Zourek estime que la Commission contribuerait à l'amélioration des rapports internationaux en prévoyant l'obligation de motiver la demande. Il est donc partisan du maintien du paragraphe 2.

44. M. ERIM appelle l'attention sur une autre considération. Si le projet étudié devient un traité, ce sera un traité-loi qui contiendra les règles du droit international relatives aux activités consulaires. Sans être, quant à lui, d'avis qu'il faille obliger l'Etat de résidence à donner les raisons du retrait de l'exequatur, il juge préférable dans l'hypothèse où la Commission se prononcerait différemment, de dire au paragraphe 1 que l'exequatur peut être retiré si le consul se rend coupable d'une "violation du droit international", plutôt que d'une "violation des lois de l'Etat de résidence", dont certaines peuvent être contraires au droit international.

45. Le PRESIDENT estime qu'il s'agit, au préalable, de régler au moins une question de fond. L'Assemblée générale pourrait bien se demander, en effet, pourquoi la Commission a réservé aux fonctionnaires consulaires un traitement plus libéral qu'aux agents diplomatiques. La Commission devrait d'abord, semble-t-il, décider s'il est nécessaire d'adopter, à l'article 17, une formule différente de celle qui figure à l'article correspondant du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

46. M. PADILLA NERVO partage l'opinion du Président. On peut concevoir des cas où un consul ne s'est pas rendu coupable d'une violation du droit international ou de la législation interne de l'Etat de résidence, mais où il s'est conduit de manière à se rendre inacceptable. Il est arrivé que l'attitude ou la conduite d'un consul n'ait pas été conforme à la dignité de ses fonctions, ou qu'il ait abusé de certains privilèges. M. Padilla Nervo propose donc de prendre pour modèle l'article correspondant du projet sur les relations et

immunités diplomatiques, mais il serait utile de maintenir la deuxième clause du paragraphe 1 du texte du rapporteur spécial, en y supprimant toutefois les mots "sauf s'il y a urgence". Ainsi modifié, l'article encouragerait les Etats à intervenir de façon plus discrète en cas d'inconduite d'un consul et prévoirait en même temps, sans le dire expressément, que les motifs doivent être donnés.

47. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) signale que c'est une mesure beaucoup plus grave de retirer l'exequatur d'un consul que de déclarer un diplomate *persona non grata*. Il pense comme M. Padilla Nervo que les mots "sauf s'il y a urgence" peuvent être supprimés.

48. M. EL-KHOURI fait valoir que les attributions des fonctionnaires consulaires et des agents diplomatiques sont tout à fait différentes. Un consul exerce des fonctions limitées qui se rapportent à l'application des lois de l'Etat d'envoi. Il peut être facilement gêné dans l'exercice de ses activités normales par des fonctionnaires locaux mal inspirés et il a donc davantage besoin de protection qu'un agent diplomatique.

49. M. AGO est partisan de la proposition du Président tendant à suivre d'aussi près que possible l'article 8 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. Il demande au rapporteur spécial s'il n'accepterait pas de renverser l'ordre des idées à l'article 17. L'article pourrait commencer par un premier paragraphe stipulant que l'Etat de résidence peut à tout moment informer l'Etat d'envoi qu'il a l'intention de retirer l'exequatur d'un consul parce que sa conduite laisse gravement à désirer, et demander le rappel du consul en question. Un deuxième paragraphe pourrait ensuite prévoir que, si l'Etat d'envoi refuse de rappeler le consul, l'Etat de résidence peut retirer l'exequatur sans son consentement. Une telle rédaction serait parallèle à celle de l'article correspondant du projet concernant les relations et immunités diplomatiques et constituerait un procédé plus "diplomatique" pour aborder la question du retrait de l'exequatur.

50. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) accueille avec satisfaction la proposition de M. Ago, qui est semblable à celle de M. Padilla Nervo et que la Commission pourra probablement accepter. Il s'en inspirera pour remanier l'article 17.

51. M. TOUNKINE se prononce pour la solution que le rapporteur spécial a maintenant acceptée. A son avis, la situation d'un fonctionnaire consulaire quant à son acceptabilité pour l'Etat de résidence est assez analogue à celle d'un agent diplomatique. Un consul exerce des fonctions officielles sur le territoire de l'Etat de résidence, et le texte du projet ne doit pas pouvoir être interprété comme fournissant matière à litiges entre les Etats intéressés si l'Etat de résidence ne considère plus le consul comme *persona grata* et demande son rappel à l'Etat d'envoi. La situation est, *mutatis mutandis*, la même que celle que prévoit l'article 8 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

52. M. Tounkine propose que la nouvelle rédaction de l'article 17 établie par le rapporteur spécial soit soumise directement au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLES 18 ET 19

53. Le PRESIDENT propose, conformément au précédent établi en ce qui concerne le projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques, que les articles 18 et 19 du projet en cours d'examen, qui traitent tous deux de la cessation des fonctions consulaires, soient examinés dans le cadre d'un chapitre ultérieur.

54. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) accepte cette solution.

La séance est levée à 13 heures.

517ème SEANCE

Mercredi 17 juin 1959, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 13 (*suite* *)

1. Le PRESIDENT appelle l'attention de la Commission sur le nouveau texte de l'article 13 revisé par le rapporteur spécial, qui comporte deux variantes:

"*Fonctions consulaires*

"PREMIÈRE ALTERNATIVE

"1. Le consulat a pour mission de défendre, notamment devant les autorités de la circonscription consulaire, les droits et intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants, de prêter secours et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi et d'exercer d'autres attributions définies par les conventions en vigueur applicables en la matière, ou qui lui sont confiées par l'Etat d'envoi, sans préjudice de la législation de l'Etat de résidence.

"2. Sans préjudice des fonctions consulaires découlant du paragraphe précédent, le consulat pourra exercer à ces fins notamment les fonctions suivantes:

"I. — *Fonctions concernant le commerce et la navigation*

"1. Protéger et favoriser le commerce entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence et pourvoir au développement des relations économiques entre les deux Etats;

"2. Porter toute assistance nécessaire aux navires et bateaux de commerce battant le pavillon de l'Etat d'envoi et se trouvant dans un des ports situés dans leur circonscription consulaire;

"3. Rendre toute assistance nécessaire aux avions immatriculés dans l'Etat d'envoi;

"4. Prêter son concours aux navires publics, et notamment aux navires de guerre de l'Etat d'envoi, en visite dans l'Etat de résidence;

"II. — *Fonctions concernant la protection des ressortissants*

"5. Veiller à ce que l'Etat d'envoi et ses ressortissants jouissent de tous les droits qui leur sont assurés par la législation de l'Etat de résidence et les conventions internationales en vigueur, et prendre

* Reprise des débats de la 514ème séance.

des mesures appropriées pour obtenir le redressement, si ces droits ont été violés;

"6. Proposer, en cas de besoin, l'institution d'une tutelle ou d'une curatelle en ce qui concerne les ressortissants de l'Etat d'envoi, désigner aux tribunaux la personne du tuteur ou du curateur, et effectuer la surveillance de la tutelle des mineurs et de la curatelle des aliénés et d'autres incapables, ressortissants de l'Etat d'envoi, qui se trouvent dans la circonscription consulaire;

"7. Représenter dans toutes les affaires de succession, sans avoir à produire de pleins pouvoirs, les intérêts des héritiers absents, si ces derniers n'ont pas nommé des agents spéciaux à cet effet, intervenir auprès des autorités compétentes de l'Etat de résidence afin d'assurer la confection d'un inventaire des biens et la liquidation de la succession, et faire résoudre les différends et réclamations au sujet d'une succession ouverte par la mort d'un ressortissant de l'Etat d'envoi;

"III. — *Fonctions administratives*

"8. Enregistrer et transcrire des actes de l'Etat civil (naissances, décès, mariages) dans la mesure où ils sont autorisés par la législation de l'Etat d'envoi, sauf l'obligation des personnes intéressées d'effectuer toutes les déclarations nécessaires conformément aux lois de l'Etat de résidence;

"9. Célébrer, conformément à la législation de l'Etat d'envoi, les mariages, si la législation de l'Etat de résidence ne s'y oppose pas;

"10. Signifier des actes judiciaires, ou exécuter des commissions rogatoires à la demande des tribunaux de l'Etat d'envoi, dans la forme déterminée par les conventions en vigueur ou de toute autre manière compatible avec la législation de l'Etat de résidence;

"IV. — *Fonctions notariales*

"11. Recevoir toutes déclarations que pourraient avoir à faire les ressortissants de l'Etat d'envoi; dresser, certifier authentiques et recevoir en dépôt les dispositions testamentaires et tous actes unilatéraux de la part des ressortissants de l'Etat d'envoi, ainsi que des actes juridiques bilatéraux conclus entre les ressortissants de l'Etat d'envoi ou entre ceux-ci et les ressortissants des autres Etats, à l'exclusion des actes concernant les immeubles et les droits réels grevant ces derniers;

"12. Légaliser ou certifier les signatures, viser, certifier ou traduire des documents, lorsque ces formalités seront demandées par une personne de nationalité quelconque pour être utilisées dans l'Etat d'envoi ou par application de la législation dans cet Etat. Si une prestation de serment ou une déclaration tenant lieu de serment sont exigés conformément à la législation de l'Etat d'envoi, ce serment ou cette déclaration pourra être recueilli par le consul;

"13. Recevoir en dépôt les sommes d'argent, documents et objets de toute nature qui lui seront remis par des ressortissants de l'Etat d'envoi;

"V. — *Autres fonctions*

"14. Favoriser les intérêts culturels de l'Etat d'envoi, notamment dans le domaine de la science, des arts, des relations d'ordre professionnel, ainsi qu'en matière d'éducation;

"15. Exercer les fonctions d'arbitre ou de conciliateur dans les contestations que les ressortissants de l'Etat d'envoi lui soumettraient, pourvu que la législation de l'Etat de résidence ne s'y oppose pas;

"16. S'informer par tous les moyens licites sur le commerce et les autres aspects de la vie nationale dans l'Etat de résidence et faire rapport au gouvernement de l'Etat d'envoi ou aux intéressés dans ce dernier;

"17. Le consulat peut exercer encore d'autres fonctions déterminées par l'Etat d'envoi, pourvu que leur exercice ne se trouve pas interdit par la législation de l'Etat de résidence.

"DEUXIÈME ALTERNATIVE

"Le consulat, dans sa circonscription, a notamment le droit de:

"*a*) Défendre les droits et les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants;

"*b*) Prêter secours et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi;

"*c*) Exercer les fonctions d'ordre administratif et notarial définies par les conventions en vigueur ou qui lui sont confiées par l'Etat d'envoi, sans préjudice de la législation de l'Etat d'envoi;

"*d*) Prêter toute assistance nécessaire aux navires et bateaux de commerce battant le pavillon de l'Etat d'envoi, ainsi qu'aux avions immatriculés dans l'Etat d'envoi, qui se trouvent dans la circonscription consulaire;

"*e*) Promouvoir les relations culturelles, en particulier dans le domaine de la science, des arts, des relations d'ordre professionnel, ainsi qu'en matière d'éducation;

"*f*) S'informer par tous les moyens licites sur l'état du commerce et sur les autres aspects de la vie nationale et faire rapport au gouvernement de l'Etat d'envoi ou aux intéressés."

2. Le Président signale également à la Commission la proposition d'amendement à l'article 13, présentée par M. Padilla Nervo, qui est conçue en ces termes:

"Les consuls exercent les fonctions que la législation de leur Etat prévoit conformément au droit international, réserve faite de la législation de l'Etat où ils sont en poste, ainsi que les fonctions qu'ils tiennent des conventions consulaires applicables.

"Les consuls ont pour mission:

"*a*) D'aider et de seconder les ressortissants et les personnes morales de l'Etat d'envoi et de les protéger devant les autorités locales;

"*b*) D'exercer certaines fonctions de notaire et d'officier de l'état civil à l'égard des ressortissants de l'Etat d'envoi, ainsi que les fonctions d'ordre administratif que leur confie la législation de cet Etat;

"*c*) De protéger et d'assister, dans le cadre de leur juridiction, les navires battant pavillon de l'Etat d'envoi, ainsi que les avions qui sont immatriculés dans cet Etat;

"*d*) De défendre les intérêts économiques de leur pays, de favoriser le commerce et de veiller au développement des relations économiques et culturelles entre les deux Etats."

3. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) déclare avoir tenu compte, en préparant les deux nouvelles variantes de l'article 13, des recommandations formulées par les membres de la Commission (voir 514ème séance, par. 39). La première des deux nouvelles variantes com-

mence par une clause de caractère général, pour la rédaction de laquelle le rapporteur spécial s'est inspiré des amendements proposés par M. Verdross (voir 513ème séance, par. 54 et 514ème séance par. 24) et par M. Pal (voir 513ème séance, par. 62; une proposition additionnelle d'amendement à l'amendement de M. Verdross a été présentée par écrit par M. Pal après la 514ème séance [1]). Cette clause est assez large pour comprendre, en sus des fonctions attribuées au consul par le droit international coutumier, celles qu'il peut exercer en vertu de conventions, ou en vertu du droit interne des Etats considérés. Cette clause générale est suivie d'une énumération qui, conformément aux suggestions de plusieurs membres de la Commission, est beaucoup plus courte que celle qui figurait à l'article 13 du texte original, et se limite aux fonctions essentielles des consuls. Ici encore, il s'agit d'une énumération qui n'est pas limitative mais énonciative. Pour qu'il soit hors de doute qu'elle n'est pas exhaustive, il est dit expressément à l'alinéa 17, conformément à une suggestion faite au cours du débat, que le consul peut exercer d'autres fonctions. La deuxième variante, beaucoup plus courte que la première, est conçue sur le modèle de l'article 3 du projet adopté par la Commission au sujet des relations et immunités diplomatiques (A/3859, chap. III).

4. Le rapporteur spécial préfère de beaucoup la première variante. Il estime que les chances sont beaucoup plus nombreuses de voir les Etats accepter une convention multilatérale si elle contient une description précise des fonctions consulaires. Un article de caractère général ne refléterait pas fidèlement l'état actuel du droit international, puisque à la différence des fonctions diplomatiques, les fonctions consulaires comportent des limites *ratione materiae*.

5. La Commission devrait, en premier lieu, examiner les diverses propositions dont elle est saisie, afin de décider de la composition de l'article. Après quoi, le texte dont la composition correspondra au vœu de la Commission pourrait être renvoyé au Comité de rédaction pour des améliorations de détail.

6. M. VERDROSS ne voit pas que le paragraphe 1 de la première variante traduise son opinion. Si le consulat a pour mission de défendre les droits et intérêts de l'Etat d'envoi, en quoi sa tâche diffère-t-elle de celle d'une mission diplomatique? De l'avis de M. Verdross, la première tâche d'un consulat consiste à défendre les droits et intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi. Cette différence de vues sur ce qui est considéré comme essentiel mérite de retenir l'attention; c'est un point sur lequel il convient que la Commission prenne une décision expresse.

7. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que l'option entre la première et la deuxième variante dépend d'un autre choix, qui a déjà été fait: le choix entre un code et une convention multilatérale. Si la Commission avait rédigé un code, le secrétaire aurait volontiers admis que la première variante était très utile. En effet, les Etats auraient eu l'occasion de reprendre, dans leurs conventions bilatérales, certains éléments de l'énumération détaillée. Mais, comme c'est sous forme de convention multilatérale que le projet doit être présenté à l'Assemblée générale, l'énumération détaillée peut soulever des difficultés. Si la comparaison entre l'énumération détaillée figurant dans une convention générale et les dispositions des conventions consulaires en vigueur font apparaître des divergences, les Etats seront peu enclins à adopter une convention multilatérale qui ne concordera pas, sur certains points, avec les traités auxquels ils sont parties, quand bien même cette convention contiendrait un article analogue à l'article 30 de la Convention sur la haute mer [2] aux termes duquel "les dispositions de la Convention ne portent pas atteinte aux conventions ou aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre Etats parties à ces conventions ou accords".

8. Espérer que tous les Etats voudront devenir parties à une convention multilatérale contenant une énumération détaillée des fonctions consulaires, ce serait faire preuve d'un optimisme sans rapport avec la réalité, car les Etats préfèrent traiter dans le cadre de conventions bilatérales certains problèmes relevant de leurs relations avec d'autres Etats. M. Liang pense donc qu'une formule générale aurait des chances de recueillir plus de suffrages.

9. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Verdross, précise que la différence entre un agent diplomatique et un fonctionnaire consulaire tient à ce que ce dernier défend les droits et intérêts de l'Etat d'envoi dans les limites de la circonscription consulaire, tandis que le premier joue ce rôle, de manière plus générale, sur toute l'étendue du territoire de l'Etat de résidence. En outre, la mesure dans laquelle la défense des droits et intérêts de l'Etat d'envoi incombe au consul dépend de la structure sociale et économique de cet Etat. M. Zourek croit que pour pouvoir être accepté par tous les Etats, le texte doit tenir compte de ce fait.

10. Quant aux observations formulées par le secrétaire de la Commission, M. Zourek rappelle qu'aux termes de l'article 38 du projet présenté par lui, les dispositions des articles "ne portent point atteinte aux conventions conclues antérieurement". La convention multilatérale générale s'appliquera seulement aux questions qui ne se trouvent pas déjà réglées par les conventions bilatérales en vigueur.

11. Une formule générale semble devoir donner plus facilement lieu à des interprétations divergentes et à des litiges. Toutes les conventions bilatérales de date récente contiennent une énumération, ce qui donne à penser que les Etats souhaitent trouver dans le texte au moins une définition des fonctions essentielles des consuls.

12. Enfin, le rapporteur spécial rappelle que le premier projet de la Commission sera soumis aux gouvernements pour observations: une énumération détaillée semble offrir plus de chances de les amener à préciser leurs vues, ce qui permettrait à la Commission de disposer de renseignements abondants sur lesquels elle pourra fonder ses décisions touchant le dernier état du projet. Au contraire, une formule générale ne provoquerait que peu d'observations.

[1] Le texte de cette proposition d'amendement est ainsi libellé:

"1. Les consuls ont pour mission de prêter assistance et secours aux ressortissants de l'Etat qui les a nommés, notamment pour les protéger devant les autorités locales, ainsi que d'exercer d'autres fonctions qui leur sont conférées par l'Etat d'envoi conformément au droit international et à la coutume internationale, aux dispositions éventuelles de la législation de l'Etat d'admission et aux clauses des traités ou conventions qui auraient été conclus entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

"2. Sans que l'énumération ci-après limite en aucune manière la portée générale de la clause ci-dessus, ces fonctions peuvent notamment être les suivantes:".

[2] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, *Documents officiels, vol. II, Séances plénières* (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.4, vol. II), annexes, document A/CONF.13/L.53, p. 156.

13. M. TOUNKINE regrette de ne pouvoir souscrire aux vues exprimées par M. Verdross. Quand un consul exerce la fonction qui consiste à veiller, dans sa circonscription consulaire, au respect des dispositions des traités passés entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence, il défend les droits et les intérêts de l'Etat d'envoi. Dans une certaine mesure, il défend également ces droits et ces intérêts quand il intervient pour protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi. En raison de la structure sociale et économique des Etats socialistes, une des missions les plus importantes de leurs consuls est de défendre les droits et intérêts de leurs Etats. Si l'on veut que le projet reflète la pratique générale suivie à l'heure actuelle et puisse être accepté par tous les Etats, il faudra y faire figurer une disposition allant dans le sens indiqué par le rapporteur spécial. Le Comité de rédaction pourra peut-être en améliorer le libellé.

14. M. Tounkine souscrit aux observations faites par le rapporteur spécial au sujet de la différence qui sépare les fonctions d'un agent diplomatique et celles d'un fonctionnaire consulaire. La différence réside dans l'étendue de leurs fonctions et dans la sphère de leurs activités. Un fonctionnaire consulaire défend les droits et intérêts de l'Etat d'envoi dans sa circonscription consulaire et il n'est pas habilité, par conséquent, à s'occuper des problèmes généraux que soulèvent les relations entre les deux Etats intéressés.

15. En ce qui concerne les deux nouvelles variantes proposées par le rapporteur spécial, il serait peut-être utile de les remettre toutes deux sur le métier et de les soumettre aux gouvernements en leur demandant de ne pas se contenter de présenter des observations sur le texte, mais de faire connaître en outre laquelle des deux ils préfèrent.

16. M. YOKOTA fait observer qu'un grand nombre des dispositions de la première variante risquent de ne pas refléter la pratique actuelle. Il note, par exemple, que les fonctions énumérées aux paragraphes 8, 9 et 10 sont restreintes par des clauses conditionnelles, alors que celles dont il est question aux paragraphes 6, 7 et 11 ne sont pas soumises à des restrictions de ce genre. Il pourrait donc sembler nécessaire d'examiner l'énumération paragraphe par paragraphe afin de s'assurer que les consuls ont sans réserve le droit d'exercer certaines des fonctions spécifiées. Pour cette raison, M. Yokota préférerait une formule plus générale.

17. A cet égard, il fait remarquer que la différence fondamentale entre la deuxième variante du rapporteur spécial et les amendements présentés par M. Verdross et M. Padilla Nervo réside en ce que le rapporteur spécial fait la place plus large à la protection des droits et intérêts de l'*Etat d'envoi,* alors que M. Verdross et M. Padilla Nervo mettent l'accent sur la protection des droits et intérêts des *nationaux de l'Etat d'envoi.* De l'avis de M. Yokota, les fonctions consulaires intéressent toujours au premier chef les nationaux et, par conséquent, il conviendrait de mentionner les droits et intérêts des nationaux en premier lieu. Des différents textes dont la Commission est saisie, M. Yokota préfère celui qui a été soumis par M. Padilla Nervo.

18. M. EDMONDS croit que le mot "défendre" qui figure dans certaines des propositions dont la Commission est saisie pourrait évoquer l'idée de recours à la force, et il suggère de le remplacer par le mot "protéger".

19. M. VERDROSS pense, comme M. Yokota, que le droit classique des consuls à protéger les droits et intérêts des nationaux devrait être mentionné en premier lieu. Ensuite, on pourrait, si c'est nécessaire, mentionner la protection des droits et intérêts économiques de l'Etat d'envoi. M. Verdross ne voit toujours pas comment il est possible de dire qu'un consul défend les droits et intérêts généraux de l'Etat d'envoi devant les autorités locales. En ce qui concerne les observations de M. Tounkine, M. Verdross souligne que la formule "*notamment* devant les autorités de la circonscription consulaire" qui figure au paragraphe 1 de la première variante du rapporteur spécial implique que le consul a un droit général de défendre les droits et intérêts de l'Etat d'envoi, même devant les autorités du *gouvernement central* de l'Etat de résidence. La formule proposée par M. Zourek est donc trop large.

20. Le PRESIDENT, citant l'exemple des consuls qui administrent des cimetières militaires avec le concours des autorités locales, ou qui s'occupent d'affaires relatives à des navires publics se trouvant dans leur circonscription, constate que dans des cas de ce genre les consuls défendent évidemment les droits et intérêts de l'Etat d'envoi. Le texte du rapporteur spécial, dûment remanié, serait peut-être acceptable parce qu'il limite la fonction du consul à la circonscription consulaire. La défense des intérêts de l'Etat d'envoi fait partie de la fonction consulaire pour autant que ces intérêts ont un caractère local.

21. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que l'Etat qui prend une mesure pour protéger ses ressortissants défend en fait ses propres intérêts. Un grand nombre de conventions consulaires habilitent expressément les consuls à défendre les intérêts de l'Etat d'envoi; à la vérité, chaque fois qu'un consul défend les intérêts d'un ressortissant, il veille en fait à ce que les règles du droit international, et notamment les conventions consulaires soient appliquées. Ces considérations montrent qu'on aurait tort de restreindre les fonctions consulaires à la protection des *ressortissants* de l'Etat d'envoi.

22. M. Zourek est prêt à supprimer le mot "notamment", au paragraphe 2 de la première variante, et à expliquer dans le commentaire qu'un consul peut dans certains cas, avec l'autorisation de l'Etat de résidence, agir en dehors de la circonscription consulaire. La question de l'ordre des paragraphes, soulevée par M. Verdross, peut facilement être réglée par le Comité de rédaction.

23. En réponse à l'observation de M. Edmonds (voir plus haut par. 18) qui a critiqué l'emploi du mot "défendre", M. Zourek déclare que ce mot correspond exactement à la nature de la mission consulaire et convient donc mieux que le mot "protéger". Au reste, c'est un point que l'on pourrait renvoyer au Comité de rédaction.

24. A M. Yokota, qui doute que l'article 13 corresponde à tous égards au droit actuel (voir plus haut par. 16), il répondra que l'article va au-delà du droit coutumier en ce qu'il emprunte aux conventions consulaires un certain nombre de dispositions qu'elles possèdent en commun et dont il est raisonnable de supposer qu'elles seront acceptées dans une convention multilatérale. Dans cette mesure l'article contribue au développement progressif du droit international.

25. M. SANDSTRÖM préfère la première variante du texte revisé présenté par le rapporteur spécial. On pourrait surmonter les difficultés signalées par le secrétaire en faisant un renvoi à l'article 38. Il est probable qu'on a trop insisté sur les droits et intérêts de l'Etat d'envoi, mais le Comité de rédaction pourrait spécifier

quels sont ces droits; on s'apercevrait sans doute que ces droits et intérêts relèvent principalement du droit privé.

26. M. Sandström est partisan de la proposition de M. Tounkine tendant à renvoyer les deux variantes aux gouvernements pour observations.

27. M. ALFARO préfère la deuxième variante présentée par le rapporteur spécial comme énoncé général des fonctions essentielles d'un consulat. L'examen d'une liste aussi exhaustive que celle qui figure dans la première variante prendrait trop de temps et, de toute façon, la Commission doit concentrer ses efforts sur les déclarations de principe d'un caractère général. M. Alfaro suggère qu'en vue d'obtenir l'opinion des gouvernements, l'on reproduise intégralement, dans le rapport de la Commission, l'énumération donnée dans la première variante, en lui adjoignant une note expliquant qu'en raison de sa longueur, la liste des fonctions n'a pas été examinée en détail.

28. D'autre part, la Commission pourrait préparer un texte combinant les amendements de M. Verdross et de M. Padilla Nervo avec la deuxième variante du rapporteur spécial. La clause introductive, empruntée à l'amendement de M. Padilla Nervo, pourrait être reliée à la courte liste par une formule telle que "et en particulier les fonctions suivantes". M. Alfaro suggère de demander au Comité de rédaction d'élaborer un texte en ce sens.

29. M. HSU déclare qu'au cas où la Commission préférerait une version plus brève de l'article, il se prononcerait pour l'amendement de M. Padilla Nervo dans lequel les fonctions consulaires sont décrites de façon plus précise et plus complète que dans la deuxième variante du rapporteur spécial. Si la première variante devait être adoptée, il faudra trouver un terme pour remplacer les mots "défendre" et "protéger". Un consul ne pourrait défendre ou protéger les ressortissants de son Etat qu'en exerçant un pouvoir et, dans ce cas, il aurait sans doute à demander à son gouvernement d'intervenir; c'est dire qu'il se comporterait alors, en fait, comme un représentant diplomatique. Les expressions "protéger" et "défendre" évoquent de façon désagréable les pouvoirs extra-territoriaux que les consuls exerçaient naguère dans des pays non européens.

30. M. ERIM rappelle que, lors de la première discussion de l'article 13, il s'est opposé (voir 513ème séance, par. 67) à la conception selon laquelle la première tâche d'un consul serait de défendre les droits et intérêts de l'Etat d'envoi; la même terminologie a cependant été maintenue dans le texte revisé du rapporteur spécial. Toutefois, la discussion n'a pas été inutile. On a prétendu que la seule différence entre les fonctions diplomatiques et consulaires résidait dans leur étendue respective ou, en d'autres termes, que la compétence consulaire ne peut s'exercer que dans la circonscription consulaire. Telle n'est pas sa façon de voir. Les fonctions diplomatiques et consulaires diffèrent par leur essence même. Un consul agit pratiquement comme un avocat qui défend des ressortissants de l'Etat d'envoi, individus ou personnes morales. Sans doute l'Etat peut-il contrôler des personnes morales, mais il ne joue pas, en pareil cas, le rôle d'un Etat souverain, mais celui d'un commerçant: c'est ainsi qu'un navire de commerce appartenant à une entreprise contrôlée par l'Etat ne jouit pas du même statut qu'un navire de guerre. Lorsque l'agent diplomatique agit, on peut dire qu'il exerce l'*imperium* de l'Etat qu'il représente, alors que les actes accomplis par un consul sont, à plus proprement parler des "actes de gestion". La différence est évidente. Le consul protège et favorise le commerce entre deux pays. Cette fonction n'est ni politique, ni diplomatique. Il est donc nécessaire de trouver une formule claire et non ambiguë qui fasse ressortir que le premier devoir du consul est de protéger les droits et intérêts des *ressortissants* de l'Etat d'envoi.

31. Aussi M. Erim préférerait-il une combinaison des amendements présentés par M. Verdross et M. Padilla Nervo. Un texte de ce genre pourrait se composer du premier paragraphe de l'amendement de M. Verdross et des quatre alinéas de l'amendement de M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 2). Quant à la deuxième variante présentée par le rapporteur spécial, elle est d'un caractère trop général et pourrait se prêter à des interprétations trop larges.

32. M. MATINE-DAFTARY préfère la deuxième variante du rapporteur spécial. Il ne croit pas qu'il faille soumettre les deux variantes aux gouvernements, étant donné tout particulièrement les remarques faites par le secrétaire. L'énumération détaillée contenue dans la première variante du rapporteur spécial, qui aurait plutôt sa place dans des conventions bilatérales, pourrait figurer dans le commentaire, afin d'indiquer les bases de la deuxième variante.

33. L'expression "les droits et intérêts de l'Etat d'envoi" peut paraître ambiguë, car elle tend à effacer la distinction entre les fonctions diplomatiques et consulaires. Il conviendrait de spécifier à tout le moins que les intérêts en question sont d'ordre commercial.

34. Le paragraphe introductif qui figure dans l'amendement de M. Padilla Nervo pourrait être placé en tête de la deuxième variante du rapporteur spécial. L'alinéa *d* dudit amendement est préférable à l'alinéa *a* de la deuxième variante du rapporteur spécial, à condition de trouver quelque autre terme pour remplacer le mot "défendre". Il faudrait cependant y supprimer la mention du développement des "relations culturelles", car les activités de ce genre dépassent les attributions consulaires, qui ont été de tout temps d'ordre économique et commercial. Le membre de phrase "sans préjudice de la législation de l'Etat d'envoi" dans l'alinéa *c* de la deuxième variante du rapporteur spécial devrait être également supprimé, car les consuls s'occupent principalement du statut personnel des nationaux de l'Etat d'envoi; on pourrait donc substituer à ce membre de phrase les mots "dans les limites des conventions consulaires". Pareillement, les mots "et sur les autres aspects de la vie nationale", qui figurent à l'alinéa *f* de la deuxième variante du rapporteur spécial, vont beaucoup trop loin, puisque les consuls n'ont à connaître que des questions intéressant leur circonscription consulaire.

35. M. BARTOS rappelle avoir déclaré précédemment (voir 514ème séance, par. 1) que le projet devrait mentionner les fonctions incombant aux consuls en vertu du droit coutumier international. Il s'en remet sur ce point au Comité de rédaction, mais se réserve le droit de faire mentionner au compte rendu son opinion divergente au cas où le Comité de rédaction n'accepterait pas cette suggestion.

36. Il est aussi d'avis que les gouvernements doivent être invités à présenter des observations sur le projet; à la lumière de leurs observations, il sera possible, en effet, de choisir entre les deux variantes proposées et de trancher le désaccord qui règne au sein de la Commission concernant certaines fonctions consulaires.

37. L'amendement présenté par M. Padilla Nervo est un excellent exemple de synthèse, et M. Bartoš déclare

l'accepter, avec de légères réserves motivées par sa conception du rôle et des attributions des consuls. Il éprouve cependant des doutes très sérieux quant à l'opportunité de maintenir les mots "réserve faite de la législation de l'Etat où ils sont en poste". Dans la mesure, en effet, où ces mots pourraient être interprétés comme signifiant que la législation interne de l'Etat de résidence prévaut sur la coutume internationale, ils sont inacceptables, car leur maintien dans l'article donnerait à l'Etat en question le pouvoir de promulguer des lois entravant l'exercice des fonctions consulaires d'une manière incompatible avec le droit international.

38. M. AMADO est, en principe, opposé à toute énumération, particulièrement dans un texte comme celui dont on discute. La première variante du rapporteur spécial est trop encombrée de détails et de ce fait ne convient pas à une convention multilatérale; d'un autre côté, la deuxième variante contient certaines dispositions très vagues, par exemple, celle de l'alinéa *e*. On ne peut pas dire que l'une des fonctions consulaires consiste à promouvoir les relations culturelles en général, si l'on ne veut pas assimiler la fonction consulaire à la fonction diplomatique. Sans aucun doute un consul peut organiser des conférences et des activités similaires dans sa circonscription, mais la tendance actuelle est de charger des attachés culturels, nommés auprès des ambassades, du développement des relations culturelles.

39. M. Amado critique l'emploi des mots "par tous les moyens licites" dans l'alinéa *f* de la deuxième variante, car il est inconcevable, bien entendu, que la Commission puisse envisager la possibilité, pour un consul, d'agir autrement que par des moyens licites.

40. Il est porté à approuver la suggestion de M. Tounkine (voir plus haut par. 15) qui pense que les deux variantes devraient être soumises aux gouvernements, encore que la deuxième, à son avis, prête autant que la première à l'objection que peut soulever toute énumération. Comme la question ne sera probablement pas tranchée par un vote, M. Amado se rangera à la solution qui paraîtra acceptable pour tous.

41. M. AGO, se référant à la proposition de soumettre aux gouvernements les deux variantes contenues dans le texte revisé du rapporteur spécial afin qu'ils formulent leurs observations, n'est pas d'avis qu'il faille leur communiquer la première variante. La longue énumération qu'elle contient n'est qu'un abrégé de clauses tirées de conventions particulières. La tâche de la Commission ne consiste pas à assembler une collection de clauses, lesquelles sont de toute façon sujettes à des amendements, mais à déterminer les règles essentielles du droit international touchant les fonctions consulaires. M. Ago préfère pour cette raison la forme de la deuxième variante et les amendements présentés par M. Verdross et M. Padilla Nervo.

42. Au sujet du paragraphe 1 de la première variante, M. Ago fait remarquer qu'il semble y avoir quelque méprise sur ce qu'il convient d'entendre par défense des droits et intérêts de l'Etat d'envoi. Un consul ne saurait de toute évidence agir sur le plan international contre la violation par l'Etat de résidence des droits internationaux de l'Etat d'envoi; il ne peut intervenir en cette matière que tout au début, à un stade où la question est encore du domaine du droit interne de l'Etat de résidence. De même, le membre de phrase "prendre des mesures appropriées pour obtenir le redressement, si ces droits ont été violés", qui figure à l'alinéa 5 de la première variante, semble définir une activité qui rentre dans les attributions diplomatiques et non consulaires. M. Ago estime enfin, comme M. Amado, que le développement des relations commerciales et culturelles sur le plan international constitue un champ d'activité qui dépasse les fonctions consulaires.

43. Selon M. TOUNKINE, c'est une conception périmée de croire que les relations économiques se développent indépendamment de l'Etat en tant que sujet du droit international. Un nouveau système économique est apparu, où l'Etat joue un rôle de plus en plus important dans les activités d'ordre économique. Il n'y aura pas d'accord possible au sein de la Commission si ses membres s'en tiennent à des notions surannées. Il faut tenir compte des situations nouvelles, et les règles élaborées devront être acceptables pour tous. Les Etats socialistes ne sauraient accepter la conception selon laquelle les fonctionnaires consulaires n'interviennent qu'occasionnellement pour la défense des droits et intérêts de l'Etat comme tel; la Commission ne peut tenir pour non avenu le fait que les fonctionnaires consulaires des Etats socialistes agissent très fréquemment en cette qualité.

44. M. Tounkine ne pense pas, d'autre part, que le texte revisé de l'article 13 du rapporteur spécial confonde fonction diplomatique et fonction consulaire. Dans la pratique, un consul peut prendre les mesures voulues pour défendre des droits et intérêts qui relèvent de sa compétence particulière. La première variante traduit assez exactement la pratique réelle dans ce domaine, mais on pourrait peut-être en améliorer la rédaction. M. Tounkine s'étonne toutefois que la mention d'une pratique qui, en elle-même, n'a pas soulevé d'objection, ait fait l'objet de critiques si vives au sein de la Commission.

45. M. AGO estime que la Commission n'a pas pour tâche de faire des distinctions entre les divers systèmes économiques, mais de définir ce que les consuls peuvent ou ne peuvent pas faire. En exerçant des activités économiques, un Etat socialiste contrôlant entièrement l'économie du pays agit en tant que sujet du droit interne et non du droit international; ses consuls peuvent par conséquent remplir les fonctions consulaires se rattachant à de telles activités. Dans la protection des droits et intérêts, la différence entre les agents diplomatiques et les fonctionnaires consulaires réside en ce que les premiers agissent au nom de l'Etat sur le plan international, alors que les seconds, même lorsqu'ils interviennent également pour défendre les intérêts de l'Etat d'envoi, se maintiennent sur le plan de l'ordre juridique interne. La différence entre la sphère d'action proprement territoriale du diplomate et celle du consul est sans rapport avec la question à l'examen et ne fait que jeter de la confusion dans le débat.

46. M. VERDROSS est d'avis que les fonctions consulaires sont régies par le droit interne et non par le droit international; il en veut pour preuve le fait que les activités consulaires sont exercées en liaison avec les autorités locales de l'Etat de résidence, lesquelles sont tenues d'appliquer le droit interne dudit Etat, y compris les traités acceptés comme droit. Il estime en outre, comme M. Ago, que la défense des droits et intérêts de l'Etat d'envoi ne saurait être considérée comme rentrant dans les attributions consulaires.

47. De l'avis de M. TOUNKINE, la thèse de M. Ago selon laquelle un Etat n'agit pas comme sujet du droit international dans l'exercice de ses activités économiques est absolument indéfendable. Bien plus, les

consuls défendent fréquemment, dans la pratique, non seulement les droits de leurs ressortissants, mais également les droits et intérêts de l'Etat lui-même. M. Tounkine précise enfin qu'en parlant de la différence entre les sphères des fonctions diplomatiques et consulaires, il avait en vue l'étendue des compétences et non les limites de la circonscription.

48. Selon M. GARCIA AMADOR, la Commission ne devrait pas se laisser entraîner dans une discussion approfondie sur la différence existant entre les fonctions diplomatiques et consulaires, car c'est une question étrangère au débat. Elle devrait se borner à définir les fonctions consulaires et rédiger l'article d'une manière assez souple pour qu'il puisse s'adapter aux diverses situations.

49. A propos de l'amendement de M. Padilla Nervo, M. García Amador demande si les mots "conformément au droit international" signifient que seule la législation de l'Etat d'envoi doit être conforme au droit international ou si la législation de l'Etat de résidence doit, elle aussi, être conforme au droit international.

50. Le PRESIDENT déclare qu'il est superflu de s'attarder sur les différences existant entre les fonctions diplomatiques et consulaires. Il fait remarquer que, en ce qui concerne les activités de l'Etat en matière commerciale les opinions divergent, non seulement entre Etats socialistes et non socialistes, mais aussi entre juristes anglo-saxons et continentaux. Il ne faut pas formuler en termes trop rigides la différence entre ces deux catégories de fonctions, car il n'est pas tout à fait exact qu'un consul ne puisse exercer aucune fonction sur le plan international. Certaines questions particulières peuvent être régies par un traité, mais le consul peut intervenir à l'échelon local lorsque le traité a été violé à l'échelon local. Néanmoins, même dans ce cas, le consul ne peut pas entrer en relation avec le gouvernement central.

51. M. BARTOS approuve l'opinion de M. Ago (voir plus haut par. 45) concernant la position de l'Etat en matière d'activités économiques. En Yougoslavie, par exemple, l'Etat assure toutes les activités économiques mais se trouve cependant soumis aux mêmes règles que les autres commerçants et il jouit également de la même protection consulaire. De toute façon, la Yougoslavie a évité tout malentendu avec les Etats non socialistes dans le domaine commercial; si, par exemple, un navire se trouvait saisi pour dettes, la question serait beaucoup plus difficile à traiter sur le plan du droit international que sur le plan du droit interne. Abstraction faite de cet aspect théorique de la question, les fonctionnaires consulaires sont fréquemment appelés, en fait, à défendre les droits et intérêts de leurs Etats, en tant que personnes morales.

52. M. PADILLA NERVO préfère la deuxième variante du texte revisé du rapporteur spécial; s'il a présenté un amendement, c'est que cette variante continue à confondre les fonctions relevant du droit international, les fonctions qui relèvent des traités bilatéraux et celles qui découlent du droit interne de l'Etat d'envoi. C'est pourquoi il s'est efforcé de supprimer dans son amendement les points de détail sur lesquels il est difficile de se mettre d'accord. Il a évité de même toute possibilité de confusion entre les fonctions diplomatiques et consulaires, car toutes les tâches énumérées découlent directement de l'exequatur. En outre, son alinéa *a* est tout à fait différent de la clause correspondante — l'alinéa *b* de l'article 3 — du projet sur les relations et immunités diplomatiques (A/3859, chap. III).

53. Répondant à M. García Amador, M. Padilla Nervo explique que son amendement s'inspire en partie du texte de l'article dans le projet initial du rapporteur spécial, et du texte de l'article 10 de la Convention de La Havane de 1928 [3]. Le sens de la disposition est qu'un consul ne saurait enfreindre les principes généraux du droit international et que toute action qu'il entreprendrait en vertu de la législation de l'Etat d'envoi devra être considérée comme illicite si elle n'est pas conforme au droit international. Bien que certains membres estiment que la meilleure solution consiste à renvoyer son amendement au Comité de rédaction, M. García Amador est, pour sa part, d'avis que la Commission devrait décider de ne faire figurer, dans le projet d'article 13, qu'une seule variante — la plus courte — reflétant l'opinion de la Commission sur ce que doivent être les fonctions consulaires. Pour connaître l'avis des gouvernements sur l'énumération contenue dans la première variante du rapporteur spécial, il suffirait de reproduire celle-ci dans le commentaire.

La séance est levée à 13 h. 5.

518ème SEANCE

Jeudi 18 juin 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre le débat sur la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur spécial pour l'article 13, ainsi que les amendements présentés (voir 517ème séance, par. 1 et 2 et note 1 en bas de page).

ARTICLE 13 (suite)

2. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) constate que le débat sur la définition des fonctions consulaires a fait ressortir les conceptions différentes que les membres de la Commission se font du rôle des consuls. Certains estiment que les consuls ont uniquement pour mission de fournir assistance aux nationaux de l'Etat d'envoi et qu'ils ne peuvent en aucun cas défendre les droits de l'Etat, entité souveraine et sujet du droit international. D'autres considèrent que la définition doit tenir compte du fait qu'autrefois les consuls étaient commerçants et juges. Il prie la Commission de se reporter à l'exposé de l'évolution historique des fonctions consulaires qui figure dans son rapport (A/CN.4/108, 1ère partie, notamment par. 23 et suiv.). Aujourd'hui, les consuls ne peuvent pas être considérés simplement comme des personnes qui prêtent assistance aux nationaux de l'Etat d'envoi. Tout d'abord, il est reconnu que les consuls détiennent l'autorité de l'Etat d'envoi dans leur circonscription; en second lieu, s'ils défendent les droits et intérêts des nationaux de l'Etat d'envoi, ils ne le font pas en qualité de mandataires des nationaux, mais en tant que représentants de l'Etat d'envoi; enfin, ils défendent parfois les droits et intérêts de

[3] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, No 3582, p. 308.

l'Etat, sujet du droit international. Le Président a cité les cas d'assistance aux navires publics et d'entretien des cimetières militaires (voir 517ème séance, par. 20). A ces exemples, on peut ajouter la délivrance de certificats d'entrée pour les navires en quarantaine, l'examen des papiers de bord des navires, la délivrance de passeports et de visas et l'intervention pour obtenir réparation en faveur des ressortissants de l'Etat d'envoi qui ont souffert de la violation de traités internationaux.

3. Le rapporteur spécial a pris soin de fonder son texte sur les précédents qui se rencontrent dans les législations nationales et les conventions internationales. Certains doutes ont été exprimés quant à la possibilité pour les consuls de défendre les droits et intérêts de l'Etat en tant que sujet du droit international; à cet égard, M. Zourek cite les lois pertinentes du Brésil, de la Suisse et des Etats-Unis qui prévoient cette fonction consulaire. Par parenthèse, il serait utile que le Secrétariat prépare, comme supplément au volume VII de la Série législative des Nations Unies (*Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*), un recueil des lois et règlements nationaux régissant l'organisation des services consulaires. En outre, des dispositions qui étendent les fonctions des consuls au-delà de l'assistance aux nationaux, y englobant la défense des droits et intérêts des Etats, figurent dans de nombreuses conventions internationales, et non pas seulement dans des conventions entre Etats socialistes mais aussi, par exemple, à l'article 28 de la Convention consulaire du 31 décembre 1951 entre le Royaume-Uni et la France[1]. Du reste, à épouser la thèse selon laquelle l'unique fonction des consuls est de protéger les nationaux de l'Etat d'envoi on aboutirait, logiquement, à la conclusion qu'aucun consulat ne pourrait être ouvert dans un Etat s'il ne s'y trouve pas de ressortissants de l'Etat d'envoi; or il existe, en fait, des consulats dans des pays où ne réside aucun ressortissant de l'Etat d'envoi.

4. On a dit au cours du débat qu'en défendant les intérêts économiques de leurs pays, les consuls défendaient l'Etat commerçant et non pas l'Etat en tant que sujet du droit international. Pour M. Zourek, la théorie selon laquelle un Etat peut agir tantôt *de jure imperii* et tantôt *de jure gestionis* est insoutenable. A son avis, tout Etat, quel que soit son régime économique, agit toujours, par rapport à l'étranger, en qualité de souverain, même dans les affaires économiques. Comme une personnalité éminente des Etats-Unis l'a dit, assurer le bien-être de la population est un acte de souveraineté au même titre que construire une marine de guerre.

5. Il ne saurait non plus partager l'opinion de M. Ago (517ème séance, par. 34), savoir que les fonctions consulaires sont toujours régies par le droit interne même lorsque le consul cherche à obtenir réparation à la suite de la violation de traités internationaux. Dans ce cas, le consul a le droit de faire des représentations aux autorités locales, mais ses fonctions à cet égard sont régies par le droit international conformément au traité applicable.

6. Passant aux questions de détail qui ont été soulevées, M. Zourek se réfère à la proposition de M. Matine-Daftary (517ème séance, par. 34) tendant à faire précéder la deuxième variante rédigée par le rapporteur spécial, d'une clause générale inspirée du paragraphe liminaire de l'amendement de M. Padilla Nervo (*ibid.*, par. 2). Il pense qu'il serait peut-être difficile d'adopter cette solution puisque l'on peut se demander si les fonctions énumérées dans cette variante sont déjà consacrées par le droit international. En revanche, il peut accepter, comme le propose aussi M. Matine-Daftary, de remplacer l'alinéa *a* de la deuxième variante par l'alinéa *d* de l'amendement de M. Padilla Nervo. Des doutes ont été exprimés au sujet du membre de phrase "sans préjudice de la législation de l'Etat de résidence", au paragraphe 1 de la première variante; or, cette formule figure dans l'article 10 de la Convention de La Havane de 1928 et elle est indispensable puisque les fonctions conférées au consul par l'Etat d'envoi pourraient être contraires à la législation de l'Etat de résidence. En réponse à la critique formulée par M. Amado (517ème séance, par. 39) à l'égard des mots "par tous les moyens licites", à l'alinéa *f* de la deuxième variante, il fait observer qu'ils sont employés dans la disposition correspondante du projet concernant les relations et immunités diplomatiques (A/3859, chap. III, art. 3). M. Verdross a exprimé (517ème séance, par. 6) la préoccupation que lui cause la portée étendue de l'expression "les droits et intérêts de l'Etat d'envoi", et son amendement (voir 513ème séance, par. 54) limite les fonctions des consuls à celles qu'ils tiennent des traités et conventions. Or, les consuls peuvent détenir certains droits non pas de ces instruments, mais du droit international coutumier. M. Zourek propose de demander au Comité de rédaction de rédiger un texte d'où il résulte que les fonctions consulaires ne sont pas aussi étendues que les fonctions diplomatiques.

7. En ce qui concerne la communication aux gouvernements de la nouvelle version de l'article 13, il pense qu'il serait utile de leur présenter les deux variantes qu'il a rédigées. La première, bien qu'elle soit plus courte que l'énumération qui figure dans son projet primitif (A/CN.4/108, 2ème partie), est encore assez explicite pour donner lieu à des observations intéressantes. Du reste, les projets de la Commission relatifs à l'apatridie[2] constituent un précédent en matière de communication de variantes.

8. M. VERDROSS appelle l'attention de la Commission sur les mots "dans sa circonscription" qui figurent dans le membre de phrase liminaire de la deuxième variante de la nouvelle version proposée par le rapporteur spécial pour l'article 13. Il doute qu'un consulat puisse défendre les droits et intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi devant les autorités du gouvernement central dans sa circonscription. Il serait préférable de dire qu'un consulat ne peut agir que devant les autorités locales.

9. Selon M. Verdross, la différence entre la protection consulaire et la protection diplomatique réside en ce que, tandis que le consul fait valoir les droits que les particuliers tiennent de la loi du pays de résidence (y compris les traités en vigueur dans ce pays), les agents diplomatiques ne peuvent faire valoir les droits internationaux de l'Etat d'envoi en faveur de ses ressortissants qu'après épuisement des recours locaux.

10. Le PRESIDENT pense qu'il vaudrait mieux traiter dans le commentaire la plupart des questions qui ont été soulevées.

11. La Commission doit maintenant dire si elle préfère la première (la plus longue) ou la seconde (la plus courte) variante qui figure dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 13 par le rapporteur spécial ou si elle estime que les deux variantes doivent figurer

[1] *Journal officiel* du 17 juin 1954, p. 5706.

[2] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément No 9*, chap. IV.

dans le projet, et enfin, au cas où elle préférerait la deuxième variante, s'il faut reporter la première dans le commentaire et inviter les gouvernements à faire connaître leurs observations sur les deux textes. La principale objection que l'on peut faire valoir contre l'insertion de la première variante dans l'article même tient au fait que la Commission n'a pas examiné l'énumération en détail et que l'on a émis des doutes sur l'opportunité d'en conserver certains éléments. La Commission pourrait peut-être passer au vote, étant entendu que la variante qui aura les préférences de la majorité deviendra le projet d'article et que l'autre variante sera reproduite dans le commentaire.

12. M. TOUNKINE fait remarquer qu'il n'est pas d'usage de demander aux gouvernements de présenter des observations sur le commentaire. Si la Commission veut avoir leur avis sur les deux variantes, celles-ci doivent, l'une et l'autre, être présentées comme des projets d'articles.

13. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) partage l'opinion de M. Tounkine: il n'est pas d'usage de demander aux gouvernements de faire connaître leurs observations sur le commentaire, lequel, du reste, n'est habituellement préparé que lorsque le texte définitif a été adopté. D'un autre côté, dans le cas présent, où se posent plusieurs questions difficiles, il pourrait être fort utile de connaître les vues des gouvernements sur le point de savoir, par exemple, si la section consulaire d'une mission diplomatique doit obtenir l'exequatur de l'Etat de résidence. De même, on pourrait demander aux gouvernements s'ils préfèrent une version détaillée de l'article 13 ou au contraire un texte conçu en termes généraux — mais cela seulement après que les deux versions auront été examinées. Si la Commission décidait de faire figurer les deux variantes dans son projet, il faudrait qu'elle examine, quant au fond, et la nouvelle version établie par le rapporteur spécial et les amendements proposés.

14. Le secrétaire de la Commission pense comme le rapporteur spécial qu'un volume supplémentaire de la série législative portant sur l'organisation des activités consulaires serait très utile; il espère qu'il sera possible au Secrétariat de le préparer.

15. Le PRESIDENT croit qu'il y a eu un précédent où l'on a demandé aux gouvernements leur avis sur certains points du commentaire. Il ne voit pas non plus d'inconvénient à soumettre aux gouvernements les deux variantes sans qu'elles aient été examinées quant au fond, pourvu que les gouvernements soient informés de la situation exacte.

16. M. ALFARO est d'avis que si la Commission opte pour la deuxième variante, elle pourrait, tout en présentant ce texte aux gouvernements comme celui qu'elle a adopté, joindre en annexe les textes du rapporteur spécial qui n'auront pas reçu son approbation.

17. M. YOKOTA ne pense pas qu'il convienne de faire figurer simultanément les deux variantes dans le projet, car cela signifierait que la Commission les juge l'une et l'autre acceptables, alors qu'elle n'a pas examiné de manière approfondie les dispositions de la première variante. Bien plus, certains membres ont exprimé des doutes, et même des objections, au sujet de certains des éléments compris dans l'énumération. A son sens, c'est donc la deuxième variante qui devrait constituer le corps de l'article et la première devrait être reportée dans le commentaire.

18. M. AGO approuve la procédure de vote proposée par le Président. Il fait observer que si la Commission optait, en principe, pour la formule la plus courte, sa tâche se trouverait simplifiée. Il reste à la Commission assez de temps pour mettre au point un texte définitif qui puisse trouver place dans le projet. En revanche, si la Commission se prononçait pour la plus longue des deux formules ou pour l'insertion de l'une et de l'autre, comme variantes, dans l'avant-projet, elle se trouverait dans une situation difficile. La Commission ne dispose plus, à la session en cours, de suffisamment de temps pour étudier une énumération détaillée des fonctions consulaires, et M. Ago ne croit pas opportun de soumettre pour observations aux gouvernements un texte que la Commission n'aurait pas discuté.

19. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) estime lui aussi qu'il convient, en premier lieu, de voter sur le point de savoir si les deux variantes devront figurer simultanément dans le projet.

20. Il souligne qu'en fait, ni l'une ni l'autre n'ont été soumises à un examen approfondi, car les débats ont porté davantage sur le type de définition à adopter que sur sa teneur. A supposer que la Commission décide de faire figurer à la fois dans le projet un texte long et un autre court, elle pourrait encore procéder à un échange de vues et indiquer dans le rapport que les deux textes sont de caractère provisoire. Les gouvernements ne peuvent être invités à présenter leurs observations avant que le projet de convention soit achevé, ce qui se fera à la prochaine session; pour ce qui est de la session en cours, la partie du rapport de la Commission qui aura trait aux relations consulaires aura nécessairement le caractère d'un rapport sur l'état d'avancement de ses travaux.

21. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), se référant à la question de savoir si l'on pourrait demander l'avis des gouvernements, rappelle qu'en 1955 la Commission a adopté une procédure analogue pour la question de la largeur de la mer territoriale [3]. Il reconnaît toutefois que, comme l'a dit le rapporteur spécial, on ne saurait inviter les gouvernements à présenter leurs observations avant que le texte ait été mis au point dans son entier. Il ne servirait à rien d'envoyer aux gouvernements des textes sur lesquels la Commission n'aurait pas pris de décision. Les gouvernements seraient fondés à répondre qu'ils sont prêts à faire connaître leurs observations sur les vues exposées par la Commission, mais non sur celles du rapporteur spécial ou de tel ou tel membre de la Commission.

22. Enfin, le secrétaire pense que si la Commission optait pour la formule la plus courte, il resterait, même à la session en cours, le temps de l'examiner de plus près.

23. M. MATINE-DAFTARY rappelle qu'à la séance précédente, il a proposé (517ème séance, par. 34) que la Commission adopte, pour texte de l'article 13, une formule plus courte et plus générale, qui commencerait par la première phrase de l'amendement de M. Padilla Nervo; l'énumération la plus longue pourrait être donnée dans le commentaire à titre d'exemple des fonctions consulaires englobées dans le texte adopté. Les Etats auraient ainsi la possibilité de reprendre les dispositions énoncées dans le commentaire lorsqu'ils élaboreraient les conventions consulaires bilatérales dont il est question dans l'amendement proposé par M. Padilla Nervo.

24. M. Matine-Daftary ne pense pas que l'article lui-même devrait comporter de variante, car les gouverne-

[3] *Ibid., dixième session, Supplément No 9,* chap. III, note 14 en bas de page.

ments sont en droit d'attendre de la Commission qu'elle prenne position.

25. Le PRESIDENT n'est pas d'avis que la Commission ait à exprimer une préférence. Elle ne suivrait pas une procédure insolite en demandant aux gouvernements leurs observations sur les variantes d'un même article.

26. M. AMADO fait observer qu'aucune des formules soumises à la Commission n'a été examinée au fond; il ne pense pas qu'à la session en cours il reste assez de temps pour qu'il soit possible d'adopter le texte définitif d'un article, fût-il court, où seraient définies les fonctions consulaires.

27. Il propose donc que la Commission remette à la prochaine session la suite du débat sur l'article 13. Le rapport de la Commission pourrait mentionner dans le commentaire les différentes versions qui ont été proposées, mais M. Amado ne pense pas qu'il convienne d'inviter les gouvernements à présenter des observations sur des taxes qui n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi.

28. M. TOUNKINE appuie la suggestion de M. Amado. Etant donné que, de toute manière, la Commission n'invitera pas les gouvernements à présenter des observations sur une partie seulement d'un projet de convention, il n'y a pas d'inconvénient à remettre à la prochaine session la suite de l'examen de l'article 13.

29. M. PAL soutient également la proposition de M. Amado. Lorsque, en d'autres occasions, la Commission a invité les gouvernements à faire connaître leurs observations sur des textes présentés comme variantes, il s'agissait de textes qu'elle avait auparavant soumis à un examen détaillé.

30. M. MATINE-DAFTARY trouverait regrettable que la Commission décide d'ajourner la suite de l'examen de l'article 13 après avoir consacré tant de séances à le discuter. Le rapporteur spécial ne demande pas qu'il soit procédé à un vote sur un texte déterminé, mais désire simplement que la Commission fasse connaître sa préférence pour l'une ou l'autre formule, afin de le guider dans la préparation d'un article pour la prochaine session.

31. Selon M. PADILLA NERVO, on ne peut pas affirmer que la Commission n'a pas étudié la documentation qui lui a été soumise. Ses membres ont eu amplement la possibilité, bien avant l'ouverture de la session, d'examiner les deux variantes du rapporteur spécial.

32. Bien que n'ayant pas d'objection sur le fond même de la variante la plus longue — les diverses clauses qu'elle contient figurent, après tout, dans des traités bilatéraux — M. Padilla Nervo se prononce pour l'adoption d'une formule de caractère plus général, car la Commission n'est pas appelée à étudier les relations consulaires mais a pour tâche de préparer une convention multilatérale, et celle-ci sera plus largement acceptable si l'article 13 est rédigé en termes généraux. Il demande instamment à la Commission de prendre une décision dans ce sens, afin que les quatre séances consacrées à l'article 13 ne l'aient pas été en pure perte.

33. M. SCELLE approuve la proposition de M. Amado (voir plus haut par. 27). Il préfère une énumération complète des fonctions consulaires, mais pense que le temps manquerait pour l'élaborer au cours de la présente session. Il ne voit pas l'utilité d'une convention qui contiendrait une description des fonctions consulaires ne différant guère de la table des matières de n'importe quel manuel. Les gouvernements voudront, bien entendu, savoir quelles sont les fonctions des consuls, au jugement de la Commission. Ils demeureront libres de formuler des réserves en acceptant la convention, et il leur sera toujours loisible de compléter celle-ci au moyen d'accords spéciaux.

34. M. SANDSTRÖM se déclare prêt à appuyer la proposition de M. Amado.

35. M. EL-KHOURI préférerait, pour l'article 13, une version plus brève et d'un caractère plus général, l'énumération des fonctions consulaires pouvant trouver place dans le commentaire. Ce serait le meilleur moyen d'arriver à un premier résultat, qui rapprocherait de l'objectif final, à savoir l'adoption d'une convention consulaire multilatérale unique.

36. La Commission ne devrait pas demander aux gouvernements de formuler des observations sur des textes qu'elle n'a pas étudiés de façon approfondie. Les gouvernements font cas de l'opinion de la Commission. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que les observations des gouvernements émanent fréquemment de fonctionnaires qui ne possèdent pas la vaste expérience et la grande érudition des membres de la Commission, si bien que la Commission ne devrait pas s'exagérer la valeur de ces observations.

37. Le PRESIDENT propose de clore la liste des orateurs.

Il en est ainsi décidé.

38. M. ALFARO constate qu'il semble y avoir quelque confusion touchant la question à trancher. Le premier point à résoudre n'est pas de savoir si les gouvernements doivent être invités à faire des observations, mais si la Commission entend se risquer à entreprendre une énumération détaillée, ce qui ne serait pas sans danger, ou si elle préfère adopter une formule plus brève résumant l'ensemble des fonctions consulaires soigneusement inventoriées et groupées par le rapporteur spécial.

39. M. Alfaro suggère par conséquent que la Commission décide d'abord si elle préfère, en principe, la longue ou la courte variante. Au cas où elle se prononcerait pour cette dernière solution, elle disposerait du temps nécessaire pour préparer un article au cours de la présente session, mais un tel article serait vraisemblablement imparfait. Si elle se décide pour la variante la plus longue, il conviendra d'ajourner à la prochaine session la suite de la discussion sur l'article 13.

40. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer que certains membres ont exprimé l'opinion, au cours du débat, que l'article 13 devrait être soumis aux gouvernements. En fait, toutefois, ce n'est pas avant que le projet de convention concernant les relations et immunités consulaires ne soit entièrement terminé que le texte sera soumis aux gouvernements.

41. La première variante a été critiquée parce que jugée trop longue. Elle est toutefois bien plus brève que les définitions figurant dans de nombreuses conventions consulaires, et l'on ne saurait guère l'abréger davantage si l'on veut qu'elle résume les principales fonctions consulaires. M. Zourek ne pense pas du tout qu'une énumération puisse présenter un danger. Au contraire, si la Commission avait le temps d'étudier l'énumération de façon approfondie, elle constaterait que presque tous les éléments qu'elle contient figurent déjà dans des conventions consulaires. De toute façon, le texte du rapporteur spécial énonce des garanties suffisantes (par exemple, au paragraphe 17 de la pre-

mière variante). Il ne lui serait toutefois possible de convaincre la Commission de la justesse de cette affirmation que si la première variante était étudiée paragraphe par paragraphe, ce que le temps disponible ne permet pas de faire. Si la variante n'est pas examinée de cette manière, la Commission peut difficilement prendre une décision sur le fond. Pour la même raison, la Commission ne saurait se prononcer sur la deuxième variante, dont il faut avouer qu'elle n'est pas satisfaisante pour les raisons précisées par M. Scelle. Il ne s'oppose par conséquent pas à la suggestion d'ajourner toute décision sur cet article jusqu'à la douzième session, mais il souligne qu'il n'en devra pas moins préparer deux variantes.

42. Le PRESIDENT invite la Commission à voter sur la proposition d'ajourner la suite de l'examen de l'article 13 à la prochaine session.

Par 9 voix contre 8, la proposition est rejetée.

43. Le PRESIDENT invite la Commission à voter sur la proposition d'inclure, dans le rapport sur les travaux de la session en cours, les deux variantes figurant dans le projet revisé de l'article 13 présenté par le rapporteur spécial; il explique que ce vote ne préjugera pas la question de savoir si les dispositions envisagées doivent revêtir la forme d'un article ou figurer dans le commentaire.

Par 10 voix contre 4, avec 3 abstentions, la proposition est adoptée.

44. Le PRESIDENT pense interpréter l'opinion générale de la Commission en disant que l'une des variantes devra revêtir la forme d'un article tandis que l'autre sera reproduite dans le commentaire.

45. Après un nouvel échange de vues, M. TOUNKINE fait remarquer que la procédure suggérée par le Président indiquerait forcément une préférence pour l'une des deux variantes, ce qui serait incompatible avec la décision de les inclure toutes deux dans le rapport. Il propose par conséquent de reproduire dans le rapport, sous forme de variantes, les deux versions de l'article 13 qui figurent dans le projet revisé du rapporteur spécial.

Par 10 voix contre 7, avec une abstention, la proposition est rejetée.

46. Le PRESIDENT déclare qu'à la suite de la décision qui vient d'être prise, il est nécessaire de choisir celle des deux versions qui devra revêtir, dans le rapport, la forme d'un article.

Par 11 voix contre 6, avec une abstention, la Commission décide que la plus longue des deux variantes (c'est-à-dire la première variante proposée pour l'article 13 dans le texte revisé du rapporteur spécial) ne figurera pas dans le rapport sous la forme d'un article.

47. Le PRESIDENT déclare qu'il résulte du vote qui vient d'avoir lieu que la deuxième variante (la plus courte) sera présentée sous forme d'article 13, tandis que la plus longue figurera dans le commentaire. Pour la variante la plus courte, des textes ont été présentés par le rapporteur spécial dans sa deuxième variante, ainsi que par M. Padilla Nervo (voir 517ème séance, par. 2), par M. Verdross (voir 513ème séance, par. 54 et 514ème séance, par. 24) et dans un amendement de M. Pal au texte de M. Verdross (voir 517ème séance, note 1 en bas de page). Comme tous ces projets de texte contiennent des éléments analogues, il serait possible de les renvoyer tous au Comité de rédaction, compte devant être tenu de ce qui suit. Il ne sera pas nécessaire de se demander si l'Etat agit *de jure imperii* ou *de jure gestionis,* ni d'établir une distinction formelle entre les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires. Le projet d'article ne doit pas exclure la possibilité, pour les consuls, de prendre des mesures dans l'intérêt de l'Etat d'envoi, mais le texte doit préciser nettement qu'ils ne pourront le faire qu'à l'intérieur de leur circonscription consulaire, devant les seules autorités locales et sans déborder du cadre des fonctions consulaires.

48. Il serait possible de prévoir une clause introductive tenant compte de ces divers points ainsi que de certains autres qui ont été soulevés dans la discussion, y compris ceux qui ont été formulés par M. Matine-Daftary (voir plus haut par. 23), et la stipulation selon laquelle les consuls ne doivent pas enfreindre la législation locale.

49. La clause introductive pourrait être suivie d'un certain nombre d'alinéas du genre de ceux qui ont été suggérés dans l'amendement de M. Padilla Nervo et dans la deuxième variante du rapporteur spécial. L'opportunité d'inclure une clause concernant le rôle du consul dans le développement des relations culturelles pourrait également être envisagée.

50. Le Comité de rédaction pourrait en outre se demander si certains des points figurant dans la première variante du rapporteur spécial et qui ne sont contenus dans aucune des versions plus courtes devraient être inclus dans le projet d'article, notamment l'importante fonction qui consiste à représenter les intérêts des ressortissants dans toutes les affaires de successions (par. 7 de la première variante) ainsi qu'une clause de caractère général comme celle qui figure dans le paragraphe 17.

51. M. YOKOTA fait remarquer que, pour mettre le Comité de rédaction en mesure de s'acquitter de sa tâche, la Commission doit décider si la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi et la défense des droits et intérêts de cet Etat doit constituer la principale fonction consulaire. C'est sur cette question de fond que la seconde variante du rapporteur spécial diffère des autres textes.

52. Le PRESIDENT est d'avis qu'il s'agit d'une question de présentation du texte, et le Comité de rédaction trouvera certainement la solution adéquate.

53. Le PRESIDENT annonce que la Commission a terminé ses travaux sur la question des relations et immunités consulaires.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1)

54. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner le chapitre de son projet de rapport qui traite de l'organisation de la session.

CHAPITRE PREMIER. — ORGANISATION DE LA SESSION (A/CN.4/L.83 ET CORR.1)

55. Se référant au paragraphe 7 (A/CN.4/L.83/Corr.1), M. ZOUREK déclare qu'il n'est pas sûr d'avoir été absent "pendant plus de la moitié de la session".

56. M. AMADO suggère de modifier le passage en question comme suit: "pendant presque la moitié de la session".

Il en est ainsi décidé.

57. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), se référant également au paragraphe 7, suggère de sup-

primer la phrase: "sans entreprendre l'examen des rapports du rapporteur spécial pour cette question".

Il en est ainsi décidé.

Le chapitre premier, ainsi amendé, est adopté sous réserve de changements d'ordre rédactionnel.

La séance est levée à 13 heures.

519ème SEANCE

Vendredi 19 juin 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1) [*suite*]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner le chapitre du projet de rapport relatif au droit des traités.

CHAPITRE II. — DROIT DES TRAITES (A/CN.4/L.83/ADD.1)

I. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

PARAGRAPHE 1

2. M. GARCIA AMADOR fait observer qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer les sujets dont la Commission a décidé de se saisir en premier lieu; il suggère de supprimer le membre de phrase "savoir la procédure arbitrale ... et les pêcheries en haute mer".

Il en est ainsi décidé.

PARAGRAPHE 2

Aucune observation.

PARAGRAPHE 3

Aucune observation.

PARAGRAPHE 4

A la suite d'un échange de vues, il est décidé de n'apporter aucun changement au paragraphe 4.

PARAGRAPHE 5

3. M. TOUNKINE constate que les deux premières phrases ne font que répéter les raisons pour lesquelles la Commission n'a pas été en mesure d'achever ses travaux sur les relations et immunités consulaires, raisons déjà indiquées dans le chapitre premier du projet de rapport (A/CN.4/L.83 et Corr.1).

4. Sur la suggestion de M. LIANG (Secrétaire de la Commission), le PRESIDENT propose de supprimer les deux phrases en question ainsi que la note 8 en bas de page, d'ajouter en bas de page une note relative à la troisième phrase renvoyant au paragraphe correspondant du chapitre premier, et d'apporter les changements de rédaction appropriés au reste du texte.

Il en est ainsi décidé.

PARAGRAPHE 6

5. M. TOUNKINE déclare qu'après la décision qu'elle a prise concernant l'ordre du jour de la douzième session (515ème séance, par. 45), la Commission ne saurait guère envisager la possibilité d'achever, au cours de ladite session, un premier projet sur l'élaboration, la conclusion et l'entrée en vigueur des traités.

6. Le PRESIDENT propose de supprimer, au début du paragraphe, les mots "A sa prochaine session (douzième), en 1960", et d'insérer les mots "dans un avenir assez proche" à la suite du mot "achever".

Il en est ainsi décidé.

7. M. PAL propose de supprimer, vers la fin du paragraphe, le mot "pour" dans le membre de phrase "pour leur apporter les modifications voulues".

Il en est ainsi décidé.

PARAGRAPHE 7

8. M. TOUNKINE doute qu'il soit opportun, au stade actuel, d'inviter les gouvernements à présenter des observations.

9. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait remarquer que, selon toute probabilité, les membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale formuleront, en tout état de cause, des observations au sujet du rapport de la Commission; mais il serait inopportun, soit de suggérer aux gouvernements la possibilité de formuler des observations, soit de recourir, au stade actuel, à la procédure plus normale consistant à inviter directement les gouvernements à formuler des observations.

10. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 7 et de renuméroter en conséquence les paragraphes suivants.

Il en est ainsi décidé.

PARAGRAPHE 8

Aucune observation.

PARAGRAPHE 9

11. Selon M. TOUNKINE, il serait préférable de ne pas aborder de problèmes théoriques dans le rapport. A son avis, l'accord commence à prendre forme dès le début du processus d'élaboration des traités et est complet dans la phase finale. Il vaudrait peut-être mieux supprimer la fin de la première phrase à partir des mots "c'est-à-dire la transformation ... vigueur", et supprimer également la fin du paragraphe après les mots *ne varietur*. M. Tounkine ne saurait accepter l'idée que l'élaboration du traité n'a rien à voir avec le consentement et que l'accord n'intervient qu'au moment de la signature.

12. Le PRESIDENT ne saurait souscrire à la suggestion de M. Tounkine, car les articles déjà approuvés par la Commission se fondent sur l'idée qu'il n'existe pas d'accord avant la signature, et que, même au moment où celle-ci intervient, l'accord n'est encore que provisoire.

13. M. TOUNKINE répond qu'il serait tout à fait possible d'éviter les problèmes théoriques controversés.

14. M. PAL fait observer que le paragraphe 9 ne traite pas d'une question théorique, mais ne fait que résumer les diverses sections du projet. Il ne voit pas quelles raisons justifieraient les suppressions proposées.

15. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle que, au cours d'une phase antérieure des travaux, l'expression "base d'un accord éventuel" a été utilisée à propos de l'établissement du texte. La question de savoir si un élément d'accord intervient dans l'établissement du texte n'est pas hors de propos, et il pense, pour sa part, qu'un tel élément existe bien, encore qu'il ne soit pas de même nature que l'accord sur le fond du traité. Il suggère que le membre de phrase "comme devant constituer le texte sur lequel ils se mettront

d'accord, le cas échéant" est peut-être superflu, puisque aucun texte ne saurait être établi à moins que les parties ne soient dans une certaine mesure d'accord sur son contenu.

16. Pour M. YOKOTA, la difficulté paraît tenir à l'emploi du mot "transformation"; on pourrait donc supprimer le membre de phrase qui commence par les mots "c'est-à-dire la transformation ...".

17. M. TOUNKINE appuie la suggestion de M. Yokota.

18. Le PRESIDENT objecte que les membres de la Commission paraissent rouvrir la discussion sur le fond des articles. La Commission a conclu qu'un acte supplémentaire était nécessaire pour transformer un texte établi en un accord proprement dit.

19. M. AGO suggère de supprimer, pour éviter toute répétition, les membres de phrases "considéré simplement comme un texte" et "les négociateurs ont mis au point la rédaction du texte et l'ont authentifié de quelque manière, de sorte qu'après cela". Il conviendrait aussi de trouver un autre terme pour remplacer le mot "transformation".

20. Le PRESIDENT accepte les suggestions formulées par M. Ago et M. Yokota. Le paragraphe 9 pourrait donc être amendé comme suit:

> "... la question de la rédaction et de l'authentification du texte, et, en second lieu, la question de la conclusion et de l'entrée en vigueur du traité (c'est-à-dire le texte initial devient un accord international proprement dit par la signature, la ratification et l'entrée en vigueur). La première partie couvrirait le processus d'élaboration du traité jusqu'au moment où le texte est établi *ne varietur*. Mais, jusqu'à ce point, les Etats négociataires ..."

21. Dans le texte anglais, la dernière phrase du paragraphe commencerait par les mots: *"To cause the text, as initially drawn up, to become an operative treaty ..."*.

Il en est ainsi décidé.

22. M. AGO juge contestable l'emploi des mots "force exécutoire" dans le texte français.

23. M. AMADO s'oppose fermement, lui aussi, à l'emploi des mots "force exécutoire", qui sont complètement étrangers à la terminologie usuelle des traités.

24. M. SCELLE appelle l'attention sur le grand changement qui, à son avis, s'est produit dans le droit des traités depuis l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies. Jusque là, les traités pouvaient être considérés comme ayant force exécutoire, en entendant par là que l'Etat pouvait les mettre à exécution. Cette conception n'est plus valable aujourd'hui, et il suggère de remplacer les mots "force exécutoire" par "force obligatoire".

Il en est ainsi décidé.

PARAGRAPHE 10

Aucune observation.

PARAGRAPHE 11

25. M. FRANÇOIS est opposé à la mention des systèmes juridiques nationaux qui figure à la fin de la première phrase. Les systèmes juridiques nationaux ont force obligatoire, alors que le code que la Commission est en train d'élaborer devra simplement servir de guide.

26. Le PRESIDENT suggère de supprimer le membre de phrase contenant ces mots.

Il en est ainsi décidé.

27. M. TOUNKINE fait remarquer que la première phrase s'inspire de la théorie — à laquelle il ne saurait souscrire — selon laquelle le droit international général est le droit international coutumier, qui n'est pas fondé sur l'accord des parties, alors que le droit international conventionnel n'est qu'un droit d'application limitée. M. Tounkine estime, pour sa part, que les deux catégories de normes de droit international se fondent sur le consentement et qu'elles sont en outre étroitement liées entre elles. La phrase en question impliquerait, d'autre part, que la Commission se serait définitivement prononcée en faveur de la solution consistant à donner au projet la forme d'un code plutôt que celle d'une convention; en fait, cependant, cette question devra être examinée de nouveau lorsque le projet sera terminé.

28. M. YOKOTA reconnaît que la première phrase est trop catégorique en ce qui concerne la forme définitive du projet.

29. Le PRESIDENT suggère, pour tenir compte des observations de M. Tounkine et de M. Yokota, d'insérer les mots "la Commission ou" devant les mots "l'Assemblée générale", d'insérer les mots "jusqu'à présent" après les mots "n'a pas envisagé", et de modifier comme suit la première partie de la deuxième phrase: "Les motifs ainsi que les avantages de cette manière de voir, tels qu'ils apparaissent au rapporteur spécial, sont exposés dans le passage suivant tiré du paragraphe 9 de l'introduction de son premier rapport."

Il en est ainsi décidé.

30. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) appelle l'attention sur la note 14 en bas de page, qui ne figure pas dans l'introduction du rapport du rapporteur spécial. Il se demande si un principe juridique d'une telle importance est réellement à sa place dans une simple note de cette nature.

31. Le PRESIDENT fait sienne l'opinion exprimée par le secrétaire et propose de reprendre le texte de la note dans le corps même du rapport.

Il en est ainsi décidé.

PARAGRAPHE 12

32. M. FRANÇOIS ne croit pas qu'il convienne d'expliquer la brièveté du commentaire par le fait que les questions auxquelles se rapportent les articles ont déjà été traitées dans les rapports de trois rapporteurs spéciaux. Ce passage de la deuxième phrase du paragraphe donne l'impression que la Commission a approuvé les rapports en question — ce qu'elle n'a pas fait.

33. Le PRESIDENT propose de supprimer le début de la deuxième phrase: "Non seulement les questions ... les commentaires fournissent déjà une abondante matière, mais encore ...".

Il en est ainsi décidé.

PARAGRAPHE 13

Aucune observation.

II. — TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES

ARTICLE PREMIER

34. M. GARCIA AMADOR propose de remplacer, au paragraphe 4, les mots "instruments unilatéraux" par le terme générique "actes unilatéraux", puisque ce paragraphe a trait à toutes les déclarations unilatérales, qu'elles soient orales ou écrites.

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE PREMIER

35. Pour tenir compte d'observations faites par M. AGO et par M. AMADO, le PRESIDENT propose que la première phrase du paragraphe 1 du commentaire s'arrête après les mots "deuxième et troisième sessions de 1950 et 1951", et que la phrase suivante soit libellée comme suit: "Le terme "traité" évoque habituellement une espèce particulière d'accord international, à savoir l'instrument formel unique normalement soumis à ratification."

Il en est ainsi décidé.

36. M. AGO propose de remplacer, dans la deuxième phrase (devenue la troisième) du paragraphe 1 les mots "instruments internationaux" par "accords internationaux".

Il en est ainsi décidé.

37. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer qu'à la suite de cette modification le texte devient: "... il existe des accords internationaux ... qui ... sont indubitablement des accords internationaux ...".

38. Le PRESIDENT propose de supprimer, dans le dernier membre de phrase, où il figure pour la seconde fois, le mot "internationaux" après le mot "accords".

Il en est ainsi décidé.

39. M. AGO fait observer qu'en employant, dans la deuxième phrase de l'alinéa *b* du paragraphe 3 du commentaire, les mots "validité substantielle", on exclut les autres catégories de validité, et, par exemple, la validité temporelle. Il propose de supprimer le mot "substantielle".

Il en est ainsi décidé.

40. M. EDMONDS fait observer, à propos de cette même phrase, que l'emploi du mot "indistinctement" prête à malentendu.

41. Le PRESIDENT pense que ce mot pourrait être supprimé.

Il en est ainsi décidé.

42. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que la question posée à la fin de l'alinéa *b* du paragraphe 3 devrait être formulée en style indirect.

43. Le PRESIDENT propose de remplacer cette question par la phrase "La question se pose de savoir si cela est nécessaire."

Il en est ainsi décidé.

44. M. AGO pense que le mot "ségrégation", qui figure dans la dernière phrase de l'alinéa *a* du paragraphe 4, n'est pas pris dans son acception usuelle. Il propose de modifier cette phrase de manière que le libellé devienne: "Il n'est pas besoin, à cette fin, de distinctions expresses entre les diverses catégories d'instruments."

Il en est ainsi décidé.

45. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) ne juge pas clair le sens des mots "les Etats d'une catégorie ou d'un groupe restreints" employés au paragraphe 5 pour définir le mot "plurilatéral". Il propose de supprimer le mot "catégorie".

46. Le PRESIDENT répond que, tandis que le mot "groupe" désigne un groupe régional, le mot "catégorie" signifie que les Etats de la catégorie considérée ont en commun un autre trait que l'appartenance à une même région. Il propose de remplacer les mots "conclu entre les Etats d'une catégorie ou d'un groupe restreints" par les mots "conclu entre un certain nombre d'Etats ou entre les Etats d'un groupe restreint".

Il en est ainsi décidé.

47. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que la note 24 en bas de page, relative au paragraphe 7, ouvre inutilement une discussion sur la rédaction et la portée d'un article de la Charte. Il propose de la supprimer.

Il en est ainsi décidé.

48. M. FRANÇOIS fait observer, à propos de la cinquième phrase du paragraphe 8, que, du point de vue technique, les assemblées législatives ne ratifient pas les traités, mais approuvent l'acte de ratification de l'exécutif.

49. M. BARTOS objecte qu'il n'en est pas toujours ainsi. La constitution d'un certain nombre d'Etats de l'Europe orientale prévoit la ratification par le pouvoir législatif.

50. M. AGO propose de substituer aux mots "doivent être ratifiés par les assemblées législatives" les mots "sont soumis à la ratification opérée ou autorisée par les assemblées législatives".

Il en est ainsi décidé.

51. M. TOUNKINE propose de remplacer, à l'alinéa *b* du paragraphe 8*bis* et au paragraphe 9, les mots "de considérations qui ressortissent aux dispositions générales du droit" par "de considérations qui ressortissent aux principes généraux du droit international".

Il en est ainsi décidé.

52. M. TOUNKINE propose d'insérer, à la quatrième phrase de l'alinéa *b* du paragraphe 8*bis*, entre le mot "considérés" et les mots "comme des accords internationaux", les mots "aux fins du présent code".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 2

53. M. AGO se demande, à propos du paragraphe 1, si le mot "défini" est celui qui convient.

54. Le PRESIDENT propose de remplacer ce mot par le mot "employé".

Il en est ainsi décidé.

55. M. AGO craint qu'au paragraphe 3 il ne soit difficile de suivre le jeu de mots qui est fait sur "international" dans la phrase "Un accord entre Etats ... est sans aucun doute un accord "international." Il propose de supprimer cette phrase et de modifier le début de la phrase suivante, qui deviendrait: "Un accord entre Etats, est-il toujours ..."

Il en est ainsi décidé.

56. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer, à propos des mots "du droit international coutumier (qui fait partie du droit des traités mais qui s'applique également dans d'autres domaines)" que la réciproque est également vraie: le droit des traités fait partie du droit international.

57. Le PRESIDENT partage cette opinion et propose de supprimer les mots qui figurent entre parenthèses.

Il en est ainsi décidé.

58. M. TOUNKINE propose de supprimer les deux dernières phrases du paragraphe 3. L'exemple cité a trait à la question de la responsabilité des Etats, dont la codification fait partie des travaux à venir de la Commission.

59. M. GARCIA AMADOR (Rapporteur spécial) pour la question de la responsabilité des Etats, appuie cette proposition.

60. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) appelle l'attention de la Commission sur le fait que ces deux phrases pourraient bien être citées, sans leur contexte, par un spécialiste du droit international.

La proposition de M. Tounkine est adoptée.

La séance est levée à 13 h. 5.

520ème SEANCE

Lundi 22 juin 1959, à 15 heures.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1) [*suite*]

CHAPITRE II. — DROIT DES TRAITES (A/CN.4/L.83/ADD.1) [*suite*]

II. — TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES (*suite*)

1. M. EDMONDS rappelle, en ce qui concerne la procédure appliquée, que, dans le passé, la pratique constante de la Commission a été de voter sur un article et sur les amendements s'y rapportant pour les renvoyer ensuite au Comité de rédaction, de reprendre ensuite la discussion et de voter sur le texte soumis par ce comité. Au cours de la présente session, la Commission n'a presque jamais eu à voter. C'est une innovation que de renvoyer au Comité de rédaction un article préparé par le rapporteur spécial, avec des amendements, mais sans avoir eu recours à un vote. De ce fait, le rapport contiendra des articles qui, en réalité, n'ont pas été approuvés par la Commission. M. Edmonds reconnaît les difficultés de procédure qui se sont présentées au cours de la session, mais il estime néanmoins qu'il convient d'indiquer nettement dans le rapport que celui-ci contient le texte des articles tels qu'ils ont été originairement présentés par le rapporteur spécial et revus ensuite par le Comité de rédaction, mais que ces articles n'ont pas été approuvés par l'ensemble de la Commission.

2. Le PRESIDENT explique qu'il se proposait de mettre le texte aux voix en temps opportun. Tout membre de la Commission a la faculté de soulever n'importe quel point ayant trait aux articles ou au commentaire. S'il n'a pas mis jusqu'ici les articles aux voix, c'est parce que leur texte pourrait être modifié à la suite de considérations pouvant se dégager du commentaire. Son intention était de demander, après la discussion du commentaire, si l'un des membres de la Commission désire qu'il soit procédé au vote sur l'un quelconque des articles ou sur une partie d'article et, dans la négative, de considérer l'article comme approuvé à l'unanimité. Il admet maintenant qu'un vote est nécessaire, étant entendu que le projet doit être considéré au stade actuel comme un texte provisoire, et qu'il sera nécessaire de reviser tous les articles à la lumière des travaux ultérieurs.

3. M. BARTOS se rallie aux critiques dont la procédure a fait l'objet et déclare que, si tous les membres de la Commission n'ont pas la possibilité de discuter les textes préparés par le Comité de rédaction, le rapport ne reflétera pas fidèlement ce qui s'est effectivement passé.

4. Selon M. TOUNKINE, les critiques formulées par M. Edmonds et M. Bartoš sont justifiées, mais la procédure de la Commission ne diffère pas grandement de celle qu'elle aurait suivie au cas où elle aurait eu plus de temps à sa disposition. Les articles contenus dans le projet de rapport ont été préparés par le Comité de rédaction et non par le rapporteur spécial, qui n'est responsable que du commentaire. Toute observation concernant le projet de rapport équivaudra, en fait, à une observation sur le texte du Comité de rédaction.

5. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) reconnaît que les remarques de M. Edmonds concernant la procédure usuelle de la Commission sont exactes, mais on s'est trouvé dans l'obligation, au cours de la présente session, d'adopter des méthodes plus rapides. La seule différence par rapport à la procédure habituelle réside en ce que le texte du Comité de rédaction a été présenté en même temps qu'un commentaire détaillé. Si la Commission désire revenir à la procédure précédemment suivie, elle peut adopter les articles et examiner ensuite le commentaire.

6. Selon M. AGO, le rapporteur spécial mérite des éloges pour avoir préparé le commentaire avant l'adoption formelle des articles par la Commission. M. Edmonds et M. Bartoš ont néanmoins raison; il convient de mettre les articles aux voix, et de mettre en discussion immédiatement après le commentaire relatif à chaque article.

7. M. BARTOS partage l'opinion de M. Ago. Le travail accompli par le rapporteur spécial ne sera certainement pas perdu, mais la Commission, qui est composée de juristes, doit suivre une procédure correcte et discuter tout d'abord les textes du Comité de rédaction. Si elle ne le faisait pas, les membres de la Commission qui n'ont pas fait partie du Comité de rédaction se trouveraient désavantagés. Il est probable qu'il n'y aura pas lieu d'apporter de changements importants au commentaire à la suite du vote sur les articles.

8. M. ALFARO fait observer que les principes qui sont à la base des articles ont été amplement discutés, mais que la procédure correcte consisterait néanmoins à mettre aux voix le texte, tel qu'il figure dans le projet de rapport.

9. Le PRESIDENT déclare que, à la suite de la discussion qui vient d'avoir lieu concernant la procédure, il va mettre aux voix les articles en suivant l'ordre dans lequel ils se présentent dans le projet de rapport.

ARTICLE PREMIER (*suite*)

10. Le PRESIDENT rappelle que, lors de la séance précédente, M. García Amador a suggéré de remplacer, au paragraphe 4 de l'article, le mot "instruments" par le mot "actes", et que cet amendement a été approuvé.

Par 17 voix contre zéro, avec une abstention, l'article premier, ainsi amendé, est adopté.

11. M. BARTOS s'est abstenu lors du vote, non parce qu'il s'oppose à l'article quant au fond, mais parce que le texte ne tient pas compte de la suggestion qu'il a faite précédemment de spécifier, dans l'article, que l'unique condition essentielle d'un traité n'est pas de constituer un instrument écrit mais une preuve écrite manifeste de la volonté des parties (*ad probendum*) de conclure un accord.

ARTICLE 2

12. Le PRESIDENT met aux voix l'article 2.

Par 15 voix contre zéro, avec 3 abstentions, l'article 2 est adopté.

13. M. BARTOS, bien que n'étant pas opposé à l'article en soi, s'est abstenu de voter, pour des raisons analogues à celles qui ont motivé son abstention lors du vote sur l'article premier.

14. M. ZOUREK déclare s'être abstenu parce qu'il est opposé à l'emploi des mots "régi par le droit international"; il serait inconcevable qu'un accord international entre deux ou plusieurs Etats ne soit pas régi par le droit international.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 2 (*suite*)

15. M. TOUNKINE précise que son abstention, lors du vote sur le texte de l'article 2, s'explique par son objection à certaines parties du paragraphe 4 du commentaire. Les mots "considérations juridiques analogues" sont trop vagues et trop généraux et pourraient prêter à des interprétations regrettables. Il suggère de supprimer entièrement le membre de phrase "ou la mesure dans laquelle ... considérations juridiques analogues".

16. M. AGO propose d'insérer dans la deuxième phrase du paragraphe 4 du commentaire, après le mot "accord", les mots "régi par le droit international". Le texte français de la phrase devra être mis en harmonie avec le texte anglais.

17. Le PRESIDENT accepte les amendements suggérés par M. Ago et M. Tounkine.

18. Après une brève discussion concernant la dernière phrase du paragraphe, le PRESIDENT déclare qu'il pourrait soumettre un texte revisé à l'examen de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

19. Se référant au paragraphe 5 du commentaire, M. EL-KHOURI estime que les protectorats possèdent à tout le moins la capacité de conclure des traités avec l'Etat protecteur au sujet de leur protection, sauf s'ils ont été placés sous protectorat par une organisation internationale.

20. Selon M. AGO, la rédaction de la dernière partie de ce même paragraphe est trop compliquée.

21. De l'avis de M. TOUNKINE, le paragraphe 5, dans sa teneur actuelle, pourrait poser de graves problèmes. Tous les Etats possèdent la capacité de conclure des traités en vertu du droit international général car ils sont tous sujets du droit international; il peut y avoir toutefois des empêchements d'ordre constitutionnel dans le cas des membres d'une union fédérale; il s'agit alors de restrictions d'ordre interne affectant la capacité de conclure des traités; toutefois, du point de vue du droit international, il n'existe aucune restriction dans les cas de ce genre, pour autant qu'il s'agisse d'Etats souverains. C'est ainsi que la République socialiste soviétique de Biélorussie et la République socialiste soviétique d'Ukraine sont toutes deux membres de l'Union soviétique mais sont aussi Membres de l'Organisation des Nations Unies et parties à de nombreux accords internationaux. Etant donné qu'il n'est pas question des unions fédérales dans le texte même de l'article, il serait préférable de ne pas soulever un tel problème dans le commentaire.

22. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense qu'après les doutes exprimés par certains membres de la Commission, il n'est peut-être pas souhaitable de résumer en quelques phrases toute la question de la capacité de conclure des traités, d'autant que cette question est traitée dans le troisième rapport du rapporteur spécial (A/CN.4/115). Le mieux serait sans doute de ne retenir que la première phrase du paragraphe et d'indiquer ensuite que la Commission abordera, lors d'une session ultérieure, la question de savoir quels sont les Etats possédant la capacité de conclure des traités, question sur laquelle le rapporteur spécial a déjà préparé un rapport.

23. M. BARTOS fait observer que la Commission n'a pas examiné la question controversée de la capacité de conclure des traités des Etats membres d'une union fédérale. En Suisse, par exemple, les cantons possèdent, en vertu d'une délégation de pouvoirs de la Confédération, la capacité de conclure certains accords internationaux dans les questions frontalières. En Yougoslavie, les républiques fédérées ne possèdent pas la capacité de conclure des traités. Dans l'Allemagne du XIXème siècle, les membres de la Confédération germanique avaient été habilités à conclure avec le Saint-Siège des concordats qui n'étaient pas soumis à ratification par le Parlement central, mais uniquement par le Parlement de l'Etat membre intéressé. Même dans le cas des Etats-Unis d'Amérique, les divers Etats peuvent avoir la faculté de conclure des traités sous réserve du consentement préalable de l'autorité fédérale. De l'avis de M. Bartoš, la question ne saurait être tranchée en quelques phrases, du fait justement de son caractère controversé.

24. Le PRESIDENT propose d'accepter la suggestion du secrétaire, ce qui permettra d'échapper aux objections soulevées par M. Bartoš et M. Tounkine. Seule la première phrase serait retenue, et l'on ajouterait une seconde phrase indiquant que la Commission n'a pas examiné la question de la capacité de conclure des traités des membres d'une union fédérale, question qu'elle examinera plus tard lors de la discussion du troisième rapport sur le droit des traités (A/CN.4/115).

Il en est ainsi décidé.

25. Se référant au paragraphe 6 du commentaire, le PRESIDENT suggère d'alléger la cinquième phrase en substituant aux mots "par les organisations internationales, avec elles" les mots "avec les organisations internationales".

Il en est ainsi décidé.

26. M. TOUNKINE déclare ne pas pouvoir accepter le paragraphe 7 du commentaire.

27. Se référant à la phrase de l'alinéa *b* du paragraphe 8 du commentaire qui commence par les mots "Un traité d'amitié...", M. FRANÇOIS, déclare ne pas pouvoir se rallier à l'opinion selon laquelle les traités portant cession de territoires ou fixant une frontière ne créeraient jamais d'obligations ou de rapports de caractère permanent.

28. Le PRESIDENT est d'accord avec M. François pour certains traités portant cession de territoires. En revanche, les traités fixant une frontière se bornent à établir cette frontière; l'obligation de ne pas violer celle-ci découle des principes généraux du droit international.

29. Selon M. YOKOTA, des obligations peuvent être créées dans les cas de ce genre pour une période déterminée, et il serait donc dangereux de généraliser. Il suggère par conséquent de supprimer le passage en question.

30. Le PRESIDENT fait observer que la suggestion de M. Yokota impliquerait la suppression des trois phrases commençant par les mots "Un traité d'amitié" et se terminant par les mots "la qualité de traité".

Il est décidé de supprimer les trois phrases mentionnées par le Président.

ARTICLE 3

31. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se demande si le mot "aspects", qui figure dans le paragraphe 1, est celui qui convient le mieux pour désigner les trois types de validité, notamment si l'on se réfère à la condition "qui doivent se trouver réunis". Les "aspects" sont toujours présents; ce qui peut manquer, c'est l'un ou l'autre des trois types de validité: formelle, substantielle ou temporelle.

32. Le PRESIDENT explique qu'après discussion le Comité de rédaction a décidé de ne pas se référer à trois types divers de validité, mais à trois aspects d'une notion unique de validité.

33. M. MATINE-DAFTARY n'est pas certain que le paragraphe 1 soit réellement nécessaire dans l'article. Le texte de ce paragraphe rentrerait plutôt dans le cadre d'une discussion de doctrine, et sa place serait plutôt dans le commentaire.

34. M. SCELLE ne voit pas d'objection sérieuse au paragraphe en question. Le sens de celui-ci est que, pour être valide, un traité doit remplir certaines conditions de forme, de substance et de temps.

35. M. MATINE-DAFTARY estime que la formule employée par M. Scelle est meilleure que celle qui a été utilisée dans le paragraphe 1.

36. Pour M. SCELLE, le paragraphe est acceptable dans sa teneur présente.

Par 14 voix contre une, avec une abstention, l'article 3 est adopté.

ARTICLE 4

A l'unanimité, l'article 4 est adopté.

COMMENTAIRE RELATIF AUX ARTICLES 3 ET 4

37. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que le commentaire aurait dû indiquer de façon plus explicite comment les trois "aspects" de la validité doivent se trouver réunis à l'égard des parties.

38. M. TOUNKINE fait observer que la troisième phrase du paragraphe 1 du commentaire, où il est dit qu'un traité valide peut ne pas avoir force obligatoire parce qu'il n'est pas encore entré en vigueur, est incompatible avec le paragraphe 4 de l'article 3.

39. Le PRESIDENT approuve cette remarque et suggère de fondre ensemble et de modifier les troisième et quatrième phrases en leur donnant la teneur suivante: "Ainsi, un traité peut être valide à tous égards mais ne pas avoir, pour le moment, force exécutoire, parce que l'application en est subordonnée à une condition suspensive ou dépend d'un événement qui ne s'est pas encore produit".

Il en est ainsi décidé.

40. M. SCELLE fait remarquer que les mots "force exécutoire" ont en français une signification plus technique que ce n'est le cas du mot *operative* en anglais. Un traité ne saurait avoir force exécutoire avant qu'un jugement ne soit intervenu.

41. M. AMADO propose de remplacer, dans le texte français, les mots "qu'il n'a pas effectivement force exécutoire" par les mots "qu'il n'a pas effectivement produit ses effets".

Il en est ainsi décidé.

42. M. BARTOS fait remarquer, au sujet de l'article 3, que celui-ci renvoie à la "première partie" du chapitre dans le paragraphe 2, à la "deuxième partie" dans le paragraphe 3, et à la "troisième partie" dans le paragraphe 4. M. Bartoš propose d'insérer dans le paragraphe 1 du commentaire une référence aux diverses parties du chapitre premier.

Il en est ainsi décidé.

43. M. BARTOS suggère de mentionner, à la fin du paragraphe 2 du commentaire, le cas d'une partie qui ne se considère plus comme liée par un traité multilatéral toujours valide.

44. Le PRESIDENT suggère que M. Bartoš prépare un texte approprié.

ARTICLE 5

Par 15 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 5 est adopté.

45. M. TOUNKINE explique qu'il s'est abstenu lors du vote pour les raisons déjà indiquées au cours de la discussion de l'article.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 5

46. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) constate que les mots "du point de vue théorique" qui figurent dans le paragraphe 1 du commentaire ne sont pas suffisamment clairs et suggère de les supprimer.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

521ème SEANCE

Mardi 23 juin 1959, à 10 h. 20.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 et 2) [*suite*]

CHAPITRE II. — DROIT DES TRAITES (A/CN.4/L.83/ADD.2) [*suite*]

II. — TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES (*suite*)

ARTICLE 6

1. M. SANDSTRÖM demande une explication au sujet des "réunions de représentants" qui sont mentionnées dans la première phrase du paragraphe 1.

2. Le PRESIDENT précise que, dans le cas des traités bilatéraux, les négociations se font normalement, soit par la voie diplomatique, soit par quelque autre voie officielle appropriée, dans le cas des traités multilatéraux, au cours d'une conférence internationale, et, dans le cas des traités plurilatéraux (traités entre un nombre limité d'Etats), au cours d'une conférence restreinte qu'on ne saurait mieux désigner que par l'expression "réunion de représentants".

Par 14 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 6 est adopté.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 6

3. M. EDMONDS voudrait savoir, à propos du paragraphe 2 du commentaire, si, au cas où un traité aurait été négocié par une personne autorisée en apparence à le faire, mais non habilitée d'office, ce traité pourrait être ensuite signé et ratifié par l'Etat que cette personne aurait représenté, et si, dans l'affirmative, une autre partie au traité serait en droit d'invoquer cette situation pour considérer le traité comme nul.

4. Le PRESIDENT répond par l'affirmative à la première question de M. Edmonds. En ce qui concerne le deuxième point, il fait remarquer que la Commission doit se borner à formuler les règles régissant la conclusion des traités; elle ne peut pas examiner toutes les conséquences juridiques que pourrait entraîner l'inobservation de ces règles.

5. M. PAL appelle l'attention sur le problème qui se poserait dans le cas où il s'avérerait que des représentants ayant voté à une conférence internationale dont les décisions sont prises à la majorité simple n'avaient pas l'autorisation de voter. Il reconnaît toutefois que la Commission ne peut pas résoudre toutes les difficultés au stade actuel; elle aura du reste l'occasion d'aborder de nouveau ces problèmes lorsqu'elle aura reçu les observations des gouvernements.

6. Le PRESIDENT estime qu'il ne sera pas nécessaire d'envisager dans le rapport les conséquences juridiques de situations de ce genre, puisque celles-ci seront régies par les principes généraux du droit.

7. M. AGO signale que, dans l'une des notes en bas de page se rapportant au paragraphe 1, il faut remplacer les mots "Bureau international du Travail" par "Organisation internationale du Travail".

8. Le PRESIDENT approuve cette rectification et appelle l'attention sur une autre erreur dactylographique dans le texte anglais du paragraphe 3, où la phrase qui commence par les mots *In the case* devrait commencer par *In this case.*

9. M. AMADO, se référant à la dernière phrase du paragraphe 3, demande que le compte rendu fasse état de son opposition à toute interprétation selon laquelle le fait de parapher un texte et celui de le signer *ad referendum* pourraient entraîner des conséquences analogues. Il existe une différence foncière entre ces deux actes: la signature *ad referendum* est une signature, tandis que le paraphe n'en est pas une.

10. M. BARTOS partage l'avis de M. Amado.

11. Le PRESIDENT fait remarquer que le texte ne signifie pas que l'apposition d'un paraphe et la signature *ad referendum* soient des actes équivalents. Il indique simplement que, dans les circonstances envisagées, un représentant peut opter pour l'un ou l'autre de ces deux actes qui sont distincts.

12. M. ZOUREK exprime des doutes sur la justesse de l'analogie établie dans le paragraphe 5 du commentaire. La situation du représentant permanent auprès d'une organisation internationale dans les négociations avec cette organisation n'est pas comparable à celle du chef d'une mission diplomatique dans les négociations avec l'Etat accréditaire.

13. M. AGO éprouve les mêmes hésitations. Dans le cas des conventions négociées aux Conférences internationales du Travail, les représentants permanents doivent être munis d'un pouvoir spécial pour participer aux travaux de la Conférence. Il propose de supprimer les trois dernières phrases du paragraphe 5, à partir des mots "Le même principe s'appliquerait ...".

Il en est ainsi décidé.

14. M. AGO pense que les mots *or otherwise,* qui figurent dans le texte anglais du paragraphe 6, ne devraient pas être traduits en français par "ou de toute autre façon".

15. M. FRANÇOIS suggère de remplacer, dans la première phrase du paragraphe 8, les mots "jusqu'en 1920 ou 1930" par "jusqu'à la première guerre mondiale".

Il en est ainsi décidé.

16. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se référant à l'expression *treaty law,* qui figure dans le texte anglais de l'alinéa *a* du paragraphe 10, fait remarquer qu'il conviendrait d'unifier la terminologie. Le terme *treaty law* pourrait être compris comme désignant le droit conventionnel, c'est-à-dire le droit contenu dans les traités. Pour éviter toute confusion, il serait préférable d'employer chaque fois dans le rapport les mots *law of treaties.*

Il en est ainsi décidé.

17. M. AGO souligne que, dans le paragraphe 11 — qui a été numéroté par erreur ii dans le texte anglais — mention est faite de nouveau du Bureau international du Travail au lieu de l'Organisation internationale du Travail.

18. M. TOUNKINE, se référant à la cinquième phrase du paragraphe 11, qui commence par les mots "Même dans ce dernier cas ...", fait observer qu'il conviendrait de souligner que l'organe établissant par avance la règle de vote doit être habilité par la constitution à le faire. Il suggère de modifier comme suit la phrase en question:

> "Toutefois, l'organe approprié de l'organisation, si la constitution lui donne ce pouvoir, peut, quand il décide de tenir ou de convoquer une conférence, établir par avance la règle de vote, en en faisant l'une des conditions de la tenue ou de la convocation de la conférence."

Il en est ainsi décidé.

19. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que les sixième et septième phrases du paragraphe 11, qui rendent compte d'une déclaration faite par lui, traduiraient plus exactement sa pensée si elles étaient fondues en une seule phrase commençant ainsi:

> "Cependant, le Secrétaire de la Commission a fait observer que normalement, lorsque l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies convoque une conférence, le Secrétariat, après consultation ..."

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 7

20. M. AGO suggère que, dans le texte français du paragraphe 2, les mots "ses buts" soient remplacés par "son objet".

Il en est ainsi décidé.

21. M. TOUNKINE est d'avis que, dans le texte anglais, le mot *objects* devrait être mis au singulier, afin d'indiquer qu'il a la même signification que le mot "objet" dans le texte français.

Il en est ainsi décidé.

22. M. AGO propose de remplacer, dans le paragraphe 2 du texte français, les mots "dispositions rela-

tives à sa date et à son mode d'entrée en vigueur" par "dispositions relatives à la date et au mode de son entrée en vigueur".

Il en est ainsi décidé.

23. M. MATINE-DAFTARY constate que, dans le texte français du paragraphe 3, les mots "ces formalités doivent être remplies" sont trop faibles pour rendre le passage correspondant du texte anglais.

24. M. SCELLE propose de remplacer ce membre de phrase par "ces opérations doivent être accomplies".

Il en est ainsi décidé.

25. M. AGO demande si c'est intentionnellement qu'on n'a pas mentionné, dans le paragraphe 3, le retrait d'un Etat d'une organisation internationale.

26. Le PRESIDENT rappelle que la Commission a décidé de réserver la question des traités où est en cause une organisation internationale. De toute façon, le retrait d'un Etat pourrait être considéré comme une forme de dénonciation, et celle-ci est mentionnée dans le texte de l'article 3.

27. Selon M. YOKOTA, la mention du retrait d'un Etat obligerait à citer d'autres procédures également, comme celle de l'exclusion. Dans le projet à l'étude, il n'est pas nécessaire d'aller aussi loin dans le détail.

28. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) ne pense pas que le libellé de l'article 7 puisse influer sur la situation qui serait créée, par exemple, par le retrait d'un Etat de l'Organisation des Nations Unies, pour autant qu'il s'agisse de la Charte. Il est généralement admis que, en dépit du fait que le retrait n'est nulle part mentionné dans la Charte, un Etat Membre demeure libre de se retirer de l'Organisation. Il y a eu sur ce point un rapport [1], qui forme un élément essentiel des travaux de la Conférence de San-Francisco de 1945, et dans lequel il est précisé que le retrait constitue en quelque sorte un droit essentiel de l'Etat et que, si un Etat se retire, il cesse évidemment d'être partie à la Charte. On peut donc affirmer que la Charte contient une clause implicite de dénonciation dans le cas du retrait d'un Membre.

29. M. Liang estime néanmoins, comme le Président, qu'il n'est pas nécessaire d'aborder ces questions dans la partie actuellement examinée du projet de rapport.

A l'unanimité, l'article 7, ainsi amendé, est adopté.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 7

30. M. EDMONDS se demande si la Commission ne devrait pas être invitée à voter sur le commentaire.

31. Le PRESIDENT répond que la Commission n'a généralement pas voté sur le commentaire, mais s'est bornée à adopter le rapport dans son ensemble.

32. M. PAL précise qu'il n'a pu trouver, dans aucun des comptes rendus des neuvième et dixième sessions, une indication selon laquelle le commentaire aurait fait l'objet d'un vote.

33. Le PRESIDENT rappelle que tout membre est libre de formuler sur n'importe quel point du commentaire des réserves dont il serait fait mention au compte rendu analytique, et qu'il est également libre de demander un vote sur un passage donné du commentaire.

34. M. PAL et M. MATINE-DAFTARY exprime des doutes sur l'expression "nécessité juridique" qui figure au paragraphe 1.

35. M. SCELLE et M. AMADO pensent que cette expression est tout à fait correcte.

36. Le PRESIDENT explique ainsi le sens du commentaire : comme les clauses en question figurent habituellement dans les traités, on est surpris qu'elles ne soient pas indispensables en vertu d'une nécessité juridique pour la validité formelle d'un traité. Etant donné que les opinions diffèrent à ce sujet, il serait sans doute préférable de maintenir l'expression utilisée.

Il en est ainsi décidé.

37. M. AMADO estime que l'adverbe "absolument" ne fait qu'affaiblir le mot "essentiels" au début du paragraphe 1 et propose de le supprimer.

Il en est ainsi décidé.

38. M. TOUNKINE pense qu'il serait plus correct de parler des éléments essentiels que doit comporter le texte d'un traité pour que celui-ci puisse exister en tant que traité. Il propose donc de remplacer, dans la première phrase, les mots "un traité" par "le texte d'un traité".

Il en est ainsi décidé.

39. M. MATINE-DAFTARY suggère de remplacer, dans la troisième phrase du paragraphe 1, les mots "six lignes" par "quelques lignes".

Il en est ainsi décidé.

40. M. AGO propose d'ajouter le mot "souvent" dans la deuxième phrase, et de mettre le mot "objet" au singulier dans la première phrase du texte français.

41. Le PRESIDENT suggère de remplacer, dans le texte anglais, le mot *objects* par le mot *purpose*, et de modifier de la même manière le paragraphe 2 de l'article 7.

Il en est ainsi décidé.

42. M. TOUNKINE pense que les deux dernières phrases du paragraphe 1 sont trop catégoriques, et que les explications données dans la note 46 en bas de page ne dissiperont pas entièrement toute confusion qui pourrait en résulter.

43. Le PRESIDENT propose de supprimer la dernière phrase et la note en bas de page.

Il en est ainsi décidé.

44. M. AGO signale que la deuxième phrase du paragraphe 2 et la seconde moitié de la dernière phrase donnent l'impression qu'il existe des règles de droit supplétives générales permettant de parer aux lacunes ou insuffisances mentionnées dans le commentaire. Or, sans aucun doute, c'est par voie d'interprétation plutôt que par l'application d'une règle de droit supplétive que l'on remédie à ces imperfections. Si, par exemple, les parties n'ont pas stipulé la date d'entrée en vigueur du traité, on s'efforcera d'établir par déduction la date qu'ils avaient en vue, mais il n'y a pas de règle générale de droit international qui détermine la date d'entrée en vigueur d'un traité lorsque les parties ont omis de l'indiquer.

45. Le PRESIDENT est d'un avis contraire, car il est impossible d'interpréter une clause qui n'existe pas. Dans le cas cité comme exemple par M. Ago, la règle serait que le traité entrera en vigueur à la date de sa signature.

46. M. AGO n'est pas convaincu. La Commission jugera sans doute dangereux d'approfondir la question à ce stade. Même s'il existait une règle de droit international, ce serait une règle d'interprétation.

[1] Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, document No 1179, I/9 (1).

47. M. TOUNKINE partage les doutes de M. Ago quant à l'existence, en droit international, de règles applicables au cas envisagé.

48. M. ZOUREK rappelle que le paragraphe 2 se rapporte à une question qui doit être traitée ultérieurement. Rien ne permet, lui semble-t-il, de dire en termes catégoriques qu'il est possible de parer à toute insuffisance du genre mentionné dans le commentaire par voie d'interprétation ou par l'application d'une règle de droit.

49. Le PRESIDENT répond qu'il faut bien appliquer des règles. S'il n'en existe pas, la Commission devra les proposer.

50. M. TOUNKINE fait valoir que si, en droit interne, on peut remédier aux imperfections d'un texte en appliquant les principes d'interprétation, en droit international, la situation est toute différente. Les parties sont maîtresses du traité et, si elles n'ont pas stipulé un détail, nul ne peut le faire en leur nom. La question est fort importante et la Commission ne l'a pas étudiée. En tout cas, le paragraphe 2 ne découle pas du texte de l'article 7 et pourrait aussi bien être supprimé, à l'exception peut-être de la première phrase.

51. Le PRESIDENT explique que si une clause formelle a été omise dans un traité et qu'un différend se produise au sujet d'une question qui aurait été réglée dans la clause manquante, il faut qu'il y ait une règle que la Cour internationale de Justice puisse appliquer.

52. M. TOUNKINE reconnaît que les principes généraux du droit international seront, bien entendu, applicables, mais la Commission n'a pas encore recherché s'ils permettraient de remédier à toutes les lacunes ou insuffisances.

53. D'après M. PAL, il n'est peut-être pas nécessaire de soulever, à l'égard de l'article 7, la question examinée au paragraphe 2.

54. M. YOKOTA propose d'indiquer dans le commentaire que l'on verra dans la suite du projet que les règles d'interprétation sont appliquées pour combler des lacunes du genre de celles qui sont envisagées.

55. Le PRESIDENT propose, en raison de ce qui a été dit, de supprimer les deuxième et troisième phrases ainsi que la fin de la dernière phrase, à partir du mot "défaut".

56. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que la dernière phrase du paragraphe qui commence par les mots "Tout cela peut s'exprimer ..." est rédigée en termes trop catégoriques. En tout cas, des points obscurs subsistent dans cette phrase et dans la première phrase, qui posent la question sans y répondre. Il serait peut-être plus judicieux de supprimer la dernière phrase, et de montrer par des exemples quelles sont les règles à appliquer pour établir par déduction des éléments tels que la date ou le mode d'entrée en vigueur du traité.

57. Le PRESIDENT pense qu'on pourrait peut-être remplacer le membre de phrase "le droit ne leur permet pas d'échapper aux conséquences de leur accord" par les mots "elles ne sont pas dispensées de l'exécuter".

58. M. TOUNKINE est d'avis de supprimer entièrement le paragraphe 2.

59. M. PAL fait observer que l'article 7 ne se rapporte pas à la validité formelle proprement dite mais énonce les éléments du texte. Il suffirait amplement de se borner à dire dans le commentaire que l'omission de ces éléments n'influe pas sur la validité du traité. En conséquence, il serait peut-être préférable de ne maintenir que la première phrase du paragraphe 2, qui formule ce principe.

60. M. MATINE-DAFTARY ne voit aucun rapport entre la première phrase du paragraphe 2 et le paragraphe 1. Le consentement est une condition de validité substantielle d'après l'article 3 qui a été adopté à la séance précédente.

61. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) relève que la première phrase du paragraphe 2 est superflue puisque le membre de phrase "le consentement ... en bonne et due forme" est, en fait, une répétition des mots "dûment reçu le consentement des parties" qui figurent au paragraphe 1.

62. Le PRESIDENT constate que, d'une manière générale, les membres de la Commission semblent d'avis de supprimer le paragraphe 2.

Il est décidé de supprimer le paragraphe 2 du commentaire.

63. M. AMADO pense que, dans le texte français de la première phrase du paragraphe 3, il y a lieu de remplacer le mot "définir" par "établir".

64. M. BARTOS estime, comme il l'a déjà dit, que les clauses relatives à l'entrée en vigueur et à l'adhésion ne sont pas formelles mais substantielles.

ARTICLE 8

65. M. PAL désapprouve les mots "définitivement rédigé" qui figurent au paragraphe 1. Le texte définitivement rédigé lie en fait les parties une fois qu'il a été adopté. Il propose de supprimer ces mots.

Il en est ainsi décidé.

66. M. YOKOTA s'élève énergiquement contre la conclusion que le paragraphe 2 permet de tirer et selon laquelle les Etats qui n'ont pas signé un traité sont juridiquement tenus, d'après le droit international, de s'abstenir de tout acte du genre de ceux qui sont visés.

67. Le PRESIDENT appelle l'attention sur le paragraphe 2 du commentaire où est énoncée l'opinion de M. Yokota.

68. Il invite la Commission à voter sur l'article 8.

Par 13 voix contre une, avec 2 abstentions, l'article 8, ainsi amendé, est adopté.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 8

69. M. TOUNKINE, se référant à l'avant-dernière phrase du paragraphe 1, déclare qu'il ne saurait accepter l'idée de la "transformation" d'un texte en accord international. Il propose de remplacer les mots "aura été transformé de simple texte en" par "devient un".

70. Le PRESIDENT indique que l'on pourrait aller plus loin à cet égard en remplaçant le mot "traité" par "texte", au début de la phrase, et en soulignant les mots "que comme texte".

Ces modifications sont adoptées.

71. M. PADILLA NERVO, se référant à la cinquième phrase du paragraphe 2, signale que l'on ne voit pas clairement si l'obligation de ne pas faire qui est mentionnée lie les participants aux négociations menées lors des conférences internationales convoquées par l'Organisation des Nations Unies ou les institutions spécialisées aussi bien que les participants à des négociations bilatérales ou à des négociations entre un nombre restreint d'Etats. L'exemple qui est donné ensuite paraît concerner une négociation bilatérale.

72. Le PRESIDENT rappelle que la question n'est pas tranchée au paragraphe 2 de l'article. L'obligation

est générale, mais il est probable qu'elle liera plus souvent les Etats qui ont mené des négociations bilatérales que les participants aux conférences internationales.

73. M. SCELLE exprime le regret que le paragraphe 2 ait été rédigé comme il l'est actuellement. Le fait que deux ou plusieurs Etats ont décidé de négocier un instrument international est la preuve qu'ils reconnaissent ne pas être d'accord sur la question en cause. Donc, en acceptant de négocier, ils s'interdisent d'accomplir aucun acte qui nuise aux fins de la négociation. Ne pas le préciser au paragraphe 2 constitue un pas en arrière dans le développement du droit international.

74. M. TOUNKINE propose d'ajouter le mot "international" après le mot "droit" dans la dernière phrase du paragraphe 5.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 9

75. Le PRESIDENT invite la Commission à voter sur l'article 9.

Par 15 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 9 est adopté.

76. M. BARTOS explique qu'il s'est abstenu de voter sur l'article pour les raisons qu'il a exposées au cours du débat et qui concernent la mention de la signature *ad referendum* au paragraphe 2.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 9

77. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) annonce qu'il a reçu du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies des renseignements autorisés qui se rapportent à l'article et qui pourraient être insérés dans le commentaire. En ce qui concerne le paraphe, du point de vue pratique (et indépendamment de toute position doctrinale), on n'a jamais eu recours, à l'Organisation des Nations Unies, pour établir le texte des conventions multilatérales, à l'ancien usage du paraphe. En un sens, le but même du paraphe, l'authentification, a été atteint dans les procédures de confection des traités que suit l'Organisation des Nations Unies et qui répondent le mieux au cadre institutionnel, par des moyens uniformes tels que l'enregistrement du vote, la résolution portant adoption ou l'acte final. Il n'est jamais arrivé non plus qu'un représentant demande de parapher le texte d'un instrument déposé auprès du Secrétaire général. On peut donc en conclure que l'emploi du paraphe est pratiquement limité aux traités bilatéraux, et l'indiquer dans le commentaire.

78. Le PRESIDENT pense que ces renseignements sont intéressants, mais qu'ils n'ont guère de rapport avec le commentaire puisque le nombre de traités conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies est très faible par rapport à celui des autres instruments internationaux qui sont rédigés chaque année.

79. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) ne peut partager l'opinion du Président. De plus, le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a dit, dans sa communication, qu'il fallait admettre qu'un projet de code des traités ne pouvait pas tenir pour négligeable, ni à fortiori contredire expressément, la pratique de la plus grande organisation du monde à faire des traités.

80. Le PRESIDENT objecte que si l'Organisation des Nations Unies est sans aucun doute la plus grande organisation internationale du monde, le nombre de traités qu'elle produit est peu élevé.

81. M. BARTOS appuie les observations du secrétaire. La pratique de l'Organisation des Nations Unies correspond à un effort concerté tendant à favoriser la coopération internationale. Par conséquent, la Commission, en sa qualité d'organe des Nations Unies, doit respecter la pratique de celles-ci dans son œuvre de codification.

82. Le PRESIDENT propose que le secrétaire rédige un paragraphe qui sera inséré, soit dans le commentaire relatif à l'article 9, soit, de préférence, dans le commentaire de l'article 10.

83. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), ayant l'intention de proposer certaines modifications au commentaire de l'article 10, préférerait que sa déclaration figure dans le commentaire relatif à l'article 9.

84. M. PADILLA NERVO désapprouve les deux dernières phrases du paragraphe 1. Il doute qu'il soit exact que les décisions adoptées à la majorité des voix à une conférence internationale ne puissent plus être modifiées; si une forte minorité a voté contre elles, il est possible que l'on remette la question en discussion afin d'obtenir un plus grand nombre d'adhésions.

85. Le PRESIDENT appelle l'attention de M. Padilla Nervo sur le paragraphe 4, et notamment sa dernière phrase, aux termes de laquelle toute modification ultérieure conduirait à l'établissement d'un nouveau texte qui devrait, à son tour, faire l'objet d'une procédure d'authentification.

ARTICLE 10

86. M. AMADO estime, comme il l'a déjà dit, que dans la pratique de l'Organisation des Nations Unies la signature *ad referendum* est considérée comme une signature définitive pour l'Etat intéressé. A son avis, toute signature est *ad referendum* en ce sens qu'elle a pour effet de transférer le traité du domaine international au domaine constitutionnel de l'Etat. De plus, il n'est pas courant, lorsqu'un représentant signe un instrument rédigé au sein d'une conférence internationale, de demander confirmation de sa signature par le gouvernement.

87. Le PRESIDENT invite la Commission à voter sur l'article 10.

Par 15 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 10 est adopté.

La séance est levée à 13 heures.

522ème SEANCE

Mercredi 24 juin 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 à 4) [*suite*]

CHAPITRE II. — DROIT DES TRAITES (A/CN.4/L.83/ADD.2 et 3) [*suite*]

II. — TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES (*suite*)

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 10

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, suggère, afin de tenir compte de

l'opinion formulée par M. Amado au cours de la séance précédente, de compléter le paragraphe 1 du commentaire en lui ajoutant le passage suivant :

"Toutefois, selon une opinion formulée au sein de la Commission, il n'existerait qu'une différence de forme, et non de fond, entre la signature pure et simple et la signature *ad referendum*. Cette opinion est fondée sur l'idée que toute signature serait toujours et nécessairement *ad referendum*. Ainsi, même la signature qui ne serait pas accompagnée des mots *ad referendum* devrait être considérée comme si ces mots y étaient réellement ajoutés. Pour ces raisons, la signature *ad referendum* serait à tous égards équivalente à une signature définitive. La Commission a pris note de cette opinion, sans pouvoir cependant y souscrire."

2. M. AMADO ne pense pas qu'il soit nécessaire d'insérer un tel passage dans le rapport.

3. M. TOUNKINE fait remarquer que les mots "sans réserve", qui figurent dans le texte français du paragraphe 1, pourraient faire penser aux réserves relatives à un traité. Il suggère de remplacer cette expression par les mots "sans condition".

Il en est ainsi décidé.

4. Selon M. TOUNKINE, le cas envisagé dans la deuxième phrase du paragraphe 4 se présente rarement à notre époque, car les communications sont devenues faciles et les instructions du gouvernement peuvent être obtenues sans retard. En revanche, la situation visée dans la troisième phrase se présente souvent dans la pratique courante, et il convient de la faire nettement ressortir.

5. Le PRESIDENT, appuyé par M. ALFARO, est d'avis que la mention du représentant qui paraphe un texte de sa propre initiative devrait être maintenue, car ce cas se produit encore dans la pratique.

6. M. AGO estime que la deuxième phrase du paragraphe 4 donne l'impression que le négociateur n'avait pas l'autorisation de signer. Or, il est notoire qu'on a souvent recours au paraphe, non faute d'avoir reçu l'autorisation de signer, mais parce que l'Etat intéressé ne désire pas aller au-delà d'un certain stade des négociations. M. Ago espère que la rédaction de la phrase pourra être modifiée en conséquence.

7. Le PRESIDENT suggère de renverser l'ordre des deux phrases, afin de souligner que les cas mentionnés dans la troisième phrase sont les plus fréquents; il y aurait lieu de tenir compte en outre du point de vue de M. Ago.

Il en est ainsi décidé.

8. M. AMADO déclare que la procédure de confirmation d'une signature *ad referendum*, dont il est question tout au long du commentaire, est un peu une énigme pour lui. En fait, il ne connaît pas un seul cas où une telle confirmation ait été donnée.

9. Le PRESIDENT pense que M. Amado confond la signature *ad referendum* et la signature *ad ratificandum*, à laquelle on a recours lorsque le traité ne contient pas de clause de ratification. La confirmation ne présente aucune difficulté technique; elle est communiquée, soit par la voie diplomatique, soit, si le traité a été élaboré au sein d'une conférence internationale, par l'entremise du gouvernement du pays où la conférence a siégé ou du secrétariat de la conférence.

10. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) confirme que le système décrit par le Président est effectivement appliqué, mais on a aussi très souvent recours à d'autres systèmes. La confirmation d'une signature *ad referendum* est inconnue dans la pratique des Nations Unies. Il signale également à l'attention de la Commission la note (A/CN.4/121), sur la pratique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de certaines questions soulevées à propos des articles relatifs au droit des traités, document qu'il vient de faire distribuer aux membres de la Commission. Dans ce document, on trouve une brève description de la pratique du Secrétariat en ce qui concerne la signature *ad referendum*, et, bien que le Secrétariat ne soit pas un organisme légiférant, cette pratique a été acceptée par les Etats sans soulever d'objections et a donc été, en ce sens, homologuée.

11. La pratique des Nations Unies dans ce domaine vise à la simplicité. La procédure que comporte cette pratique est, non seulement parfaitement correcte, mais elle répond aux besoins des délégués aux conférences internationales, qui sont habituellement obligés de travailler dans la hâte. Les Etats préfèrent la procédure toute simple de la signature, suivie d'une ratification lorsque le traité est sujet à ratification. Dans la pratique, les Etats ne signent que rarement *ad referendum*, et, lorsqu'ils le font, ils donnent à cette formule un sens équivalent à celui de "sous réserve de ratification". En outre, le Secrétariat n'a pu retrouver que deux cas où des Etats ont expressément "confirmé" une signature *ad referendum*, et il s'agissait, les deux fois, d'Etats qui sont devenus parties aux instruments en question par la signature seulement.

12. Or, dans le projet de rapport, on envisage divers actes tels que l'apposition du paraphe, la signature *ad referendum*, la confirmation, la signature définitive et la ratification. Dans la pratique des Nations Unies à tout le moins, ces diverses procédures seraient considérées comme fort peu commodes et inutilement compliquées. La Commission pourrait prier les gouvernements de faire connaître leur manière de voir concernant la mesure dans laquelle il est fait usage du système de la signature *ad referendum*.

13. M. YOKOTA pense que la Commission devrait se montrer très prudente en traitant de ce point, et éviter notamment d'affirmer qu'une pratique quelconque est irrégulière ou indésirable. Il se réfère spécialement à ce propos à la dernière phrase du paragraphe 4 et au paragraphe 5.

14. M. TOUNKINE pense que deux situations différentes ont été envisagées dans le commentaire. Dans le cas où, sans l'adjonction des mots *ad referendum*, un traité entrerait en vigueur dès sa signature, la signature *ad referendum* signifie que le gouvernement intéressé hésite à accomplir l'acte final de la conclusion du traité. Par contre, lorsqu'un traité contient une clause de ratification, la signature *ad referendum*, si elle n'est pas confirmée ultérieurement, est dépourvue de signification logique, car elle ne saurait être considérée comme une signature *ad ratificandum*, en raison de l'existence d'une clause de ratification. Toutefois, il ne serait pas judicieux de condamner une pratique qui, pour certains Etats, peut avoir une utilité du point de vue constitutionnel. L'alinéa *c* du paragraphe 5 du commentaire indique en fait que la ratification englobe la confirmation. Aussi M. Tounkine ne saurait-il approuver l'affirmation selon laquelle la ratification impliquant confirmation d'une signature *ad referendum* mettrait le gouvernement intéressé dans la situation d'avoir ratifié un traité qu'il n'a jamais signé en réalité. A son avis,

il n'y a aucun inconvénient à englober la confirmation dans la ratification, étant donné surtout que certains Etats peuvent être tenus par leur constitution de signer *ad referendum*.

15. Le PRESIDENT se déclare prêt à supprimer dans le commentaire les passages portant condamnation de certaines pratiques, mais il fait remarquer qu'une certaine condamnation découle implicitement de la description des pratiques en question. En outre, la pratique propre aux Nations Unies n'intéresse qu'un domaine très limité du droit des traités. Le refus d'accepter la signature *ad referendum* en l'absence de pleins pouvoirs est incorrect, car il équivaut à traiter la signature *ad referendum* comme une signature définitive, alors qu'en fait la signature *ad referendum* n'engage pas le gouvernement en cause. Enfin, le Président ne saurait se rallier à l'opinion de M. Tounkine, lorsqu'il dit que la pratique qui consiste à englober dans la ratification la confirmation d'une signature *ad referendum* ne présenterait aucun inconvénient; dans les cas de ce genre, le traité n'aurait en réalité jamais été signé.

16. M. AGO pense que la différence entre les deux conceptions n'est peut-être pas aussi grande qu'elle ne paraît à première vue. En fait, dans sa note, le Secrétariat va peut-être trop loin, car il affirme implicitement (A/CN.4/121, sect. A, par. 2) que la signature définitive et la signature *ad referendum* sont des actes identiques. Il peut en être ainsi dans la pratique, mais cela n'est pas vrai en théorie. Pour ce qui est de la pratique, M. Ago pense, comme M. Tounkine, que lorsqu'un Etat accepte un traité qu'il a signé *ad referendum*, la confirmation résulte logiquement de l'acte de ratification. Si l'Etat n'a pas l'intention de ratifier le traité, il ne confirmera évidemment pas sa signature *ad referendum*. Il n'y a aucune raison d'approuver ou d'improuver cette pratique, et il faudrait se borner à en prendre note dans le commentaire.

17. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se référant à la question des pleins pouvoirs exigés pour une signature *ad referendum*, fait observer qu'il s'agit d'un problème en très grande partie technique qui se pose dans la pratique des conférences internationales. La commission de vérification des pouvoirs de ces conférences reçoit les pouvoirs des représentants et décide si les pleins pouvoirs pour signer leur ont été réellement conférés. Cette commission n'est pas en mesure de savoir si la signature sera inconditionnelle ou *ad referendum*, et c'est aux représentants qu'il appartient d'en décider. M. Liang appelle l'attention sur le paragraphe 3 de la section A de la note du Secrétariat. La conception exposée dans le commentaire diffère de la pratique qui s'est instituée aux Nations Unies, mais il n'a pas été dit au sein de la Commission que cette pratique soit incorrecte. Le secrétaire est reconnaissant au Président d'avoir consenti par esprit de conciliation à supprimer le paragraphe 5, et souligne qu'il est d'autant plus nécessaire de décrire les deux systèmes en usage que l'Assemblée générale n'a pas pris nettement position sur ce point.

18. M. MATINE-DAFTARY partage l'opinion des orateurs qui ont insisté pour que la pratique des Nations Unies dans ce domaine ne soit pas condamnée; il pense, toutefois, que la différence entre la signature définitive et la signature *ad referendum* n'est pas seulement d'ordre théorique, mais a aussi une portée pratique, car contrairement à la signature définitive, la signature *ad referendum* peut être retirée.

19. Le PRESIDENT est d'avis que le temps manque pour modifier le libellé du paragraphe 5 et que le mieux serait par conséquent de supprimer la dernière phrase du paragraphe 4, ainsi que l'ensemble du paragraphe 5.

Il en est ainsi décidé.

20. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner les articles et le commentaire de la section B de la première partie. Il précise que le premier texte est celui de l'article 14, car la Commission a décidé de transférer de la section C à la section B trois articles qu'elle n'a pas encore examinés.

ARTICLE 14

21. M. AGO demande si les effets d'une signature provisoire feront l'objet d'un article ultérieur.

22. Le PRESIDENT répond par l'affirmative. Il invite les membres à voter sur l'article 14.

Par 14 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 14 est adopté.

ARTICLE 15

23. M. BARTOS déclare ne pouvoir accepter ni le paragraphe 2 ni le paragraphe 4. En pratique, seule une personne "qualifiée pour signer" peut signer *ad referendum;* en d'autres termes, elle doit avoir les pleins pouvoirs pour signer et, si elle signe *ad referendum,* c'est seulement parce qu'elle entend donner à l'Etat qu'elle représente la possibilité de procéder à un nouvel examen de la question. Au sujet du paragraphe 4, M. Bartoš continue à penser que, si elle n'est pas confirmée par des preuves, la simple déclaration du représentant d'un Etat indiquant qu'il a reçu les pleins pouvoirs ne peut être prise en considération, même à titre provisoire.

24. Si l'article est mis aux voix paragraphe par paragraphe, M. Bartoš votera pour les paragraphes 1 et 3 mais contre les paragraphes 2 et 4.

25. M. AMADO votera contre le paragraphe 2 pour les raisons qu'il a exposées antérieurement lors du débat sur cet article; il appelle l'attention de la Commission sur la section B de la note concernant la pratique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (A/CN.4/121).

26. M. AGO estime que le paragraphe 4 ne devrait pas être interprété comme imposant l'obligation de faire figurer dans le texte du traité une déclaration ou un exposé indiquant que les représentants des Etats signataires sont habilités à le signer.

27. M. Ago fait en outre observer qu'il faudra plus tard traiter dans le projet la question de la validité de la signature qu'une personne qui n'avait pas les pleins pouvoirs pour signer a apposée sur un traité ultérieurement ratifié par l'Etat intéressé.

28. Le PRESIDENT propose que le paragraphe 4 ne soit pas compris dans l'article, mais inséré, avec les amendements appropriés, dans le commentaire.

Il en est ainsi décidé.

29. Le PRESIDENT fait observer, à propos du paragraphe 2, qu'il est illogique, du point de vue juridique, d'exiger les pleins pouvoirs pour la signature *ad referendum,* puisque cette signature n'engage en aucune manière, même à titre provisoire, l'Etat signataire. A son avis, si l'on suit dans certains cas une pratique sans utilité, ce n'est pas une raison pour que la Commission doive la consacrer.

30. M. FRANÇOIS estime que la règle qui consiste à exiger les pleins pouvoirs pour la signature *ad*

referendum présente une utilité réelle. Si cette règle n'existait pas, n'importe qui pourrait demander à signer un traité *ad referendum* au nom d'un gouvernement.

31. Le PRESIDENT rappelle que la signature *ad referendum* est normalement apposée par une personne qui a été habilitée à négocier. A supposer qu'au moment de la signature une autre personne se présente, il lui faudrait évidemment fournir la preuve de sa qualité de représentant autorisé de son gouvernement. La question se pose de la même manière que lorsqu'il s'agit du paraphe.

32. M. MATINE-DAFTARY partage l'opinion de M. François. La pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies qui consiste à exiger les pleins pouvoirs pour la signature *ad referendum* est conforme à la logique. Quand une signature *ad referendum* est ultérieurement confirmée, la confirmation a un effet rétroactif. Cette confirmation présuppose que la signature était en bonne et due forme, en d'autres termes, qu'elle a été apposée par une personne qui avait qualité pour le faire. Ainsi donc, la signature *ad referendum* a réellement des effets juridiques, bien qu'ils soient tout différents de ceux d'une signature définitive.

33. Le paraphe est un cas à part. Il est utilisé par un négociateur simplement pour authentifier le résultat des négociations, mais il n'a pas d'effet juridique.

34. Le PRESIDENT propose de supprimer le paragraphe 2, puisqu'il n'exprime pas l'opinion de la Commission, et d'insérer dans le commentaire un paragraphe où il serait indiqué que les opinions se sont partagées au sein de la Commission au sujet de la signature *ad referendum* et de la nécessité des pleins pouvoirs pour l'apposer, et que la Commission, n'ayant pu dégager de conclusions définitives sur la question à la session en cours, en reprendra l'étude lorsqu'elle reviendra à l'examen du droit des traités.

Il en est ainsi décidé.

35. Le PRESIDENT rappelle qu'il ne reste plus de l'article 15 que le paragraphe 1, amputé des mots "Sauf dans le cas mentionné au paragraphe 2 ci-après", et le paragraphe 3.

Par 14 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 15, ainsi amendé, est adopté.

COMMENTAIRE RELATIF AUX ARTICLES 14 ET 15

36. Le PRESIDENT fait observer qu'il faut tenir compte dans le commentaire des suppressions opérées à l'article 15. Les paragraphes 4 et 9 devront être supprimés; il conviendra d'ajouter un nouveau paragraphe, conçu dans le sens qu'il vient de suggérer; enfin, le paragraphe 7 peut être conservé sous réserve de la suppression des mots "Paragraphe 4".

Les modifications indiquées par le Président sont approuvées.

37. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que la note 58 en bas de page, relative au paragraphe 6, ne correspond plus au texte et peut être supprimée.

Il en est ainsi décidé.

38. M. AGO pense que les mots "à la validité du traité" qui figurent à la fin de la première phrase du paragraphe 8 devraient être supprimés.

Il en est ainsi décidé.

39. M. BARTOS tient à appeler l'attention de la Commission — en vue de ses futurs travaux sur le droit des traités — sur la théorie, que certains auteurs allemands ont empruntée au domaine du droit commercial et qui a été appliquée notamment dans la période du régime nazi, selon laquelle un employé qui agit dans les limites de ses fonctions engage son employeur. Cette théorie a été invoquée pour justifier la pratique d'après laquelle les fonctionnaires d'un Etat signent des accords sans pleins pouvoirs. C'est une pratique dangereuse, qui met en péril la procédure démocratique dans les relations internationales.

ARTICLE 16

40. M. TOUNKINE craint que la clause de réserve figurant dans la première phrase de l'article 16 ne soit pas assez large. Les parties peuvent s'être mises d'accord pour fixer à leur convenance le moment et le lieu de la signature sans qu'il soit aucunement fait mention de cet accord particulier dans le texte du traité.

41. Le PRESIDENT propose d'ajouter, après la clause de réserve "Sauf disposition contraire du traité", les mots "ou accord particulier entre les parties".

Il en est ainsi décidé.

Par 14 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 16, ainsi amendé, est adopté.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 16

42. M. TOUNKINE appelle l'attention sur une erreur typographique au paragraphe 2 du texte anglais: au lieu de *unilateral* il faut lire *multilateral.*

43. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) propose de modifier la note 60 en bas de page, relative au paragraphe 1, en la rédigeant comme suit: "La Commission n'avait pas encore atteint cette partie du projet à la fin de sa session."

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 17

44. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l'article 17. Rappelant la décision prise antérieurement (voir 519ème séance, par. 46), il fait observer qu'au paragraphe 1 il convient de substituer au membre de phrase "par un groupe ou catégorie régionale d'Etats ou un autre groupe ou catégorie restreinte" les mots "par un groupe ou une catégorie régionale d'Etats ou un autre groupe ou nombre restreints d'Etats; il rappelle également que, conformément à une suggestion antérieurement faite par M. Ago, les mots "ou aux Etats de la région ou du groupe, selon le cas", doivent être ajoutés après les mots "Etats ayant participé à la négociation".

45. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) suggère de remplacer, au paragraphe 2, le mot "considérations" par le mot "règles".

Ces modifications sont approuvées.

46. M. BARTOS accepte le texte de l'article 17 qui est une disposition satisfaisante de *lege ferenda.*

47. M. ERIM déclare qu'il s'abstiendra de voter sur l'article parce qu'il pense, comme certains autres membres de la Commission, qu'un traité du genre de ceux qui sont visés à l'alinéa *c* du paragraphe 2 doit être ouvert à la signature de tout Etat, sans que le consentement de la majorité des deux tiers soit nécessaire.

Par 10 voix contre zéro, avec 4 abstentions, l'article 17 est adopté.

48. M. TOUNKINE explique qu'il s'est abstenu pour les raisons qu'il a indiquées au cours de la discussion générale.

49. M. MATINE-DAFTARY s'est abstenu parce qu'il ne saurait accepter une clause prévoyant que des Etats qui n'ont pas participé à la négociation peuvent, par la suite, être admis à signer le traité.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 17

50. M. TOUNKINE désapprouve le membre de phrase "de caractère normatif" qui figure au paragraphe 1, parce que les traités multilatéraux généraux ne sont pas les seuls à créer des normes.

51. Le PRESIDENT fait observer que M. Tounkine a été le premier à employer l'expression; il propose de dire "créant des normes de droit international général".

Il en est ainsi décidé.

52. M. TOUNKINE signale que la cinquième phrase du paragraphe 1 n'exprime pas son opinion de façon tout à fait exacte. Il propose d'en rédiger comme suit la dernière partie: "énoncerait les principes généraux régissant la question de la participation aux traités multilatéraux de caractère général".

Il en est ainsi décidé.

53. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se demande, à propos de la neuvième phrase du paragraphe 1, s'il est nécessaire d'évoquer l'idée de perte du droit, ce qui peut mettre en jeu la question de la prescription.

54. Le PRESIDENT propose de remplacer, dans le paragraphe 1, les mots "le perdent" par les mots "le laissent perdre", et de supprimer, au paragraphe 3, les mots "ou l'aurait perdu".

Il en est ainsi décidé.

55. M. TOUNKINE propose de remplacer, au paragraphe 5, le mot "normatif" par les mots "ou destinés à créer des normes de droit international".

Il en est ainsi décidé.

56. M. TOUNKINE fait observer, à propos du paragraphe 7, que la participation à la conférence est un problème qui n'est pas essentiellement d'ordre politique, mais peut être aussi d'ordre juridique.

57. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, reconnaît qu'en fait cette observation a été présentée au cours du débat, mais il propose de supprimer, au paragraphe 7, les mots "c'est là essentiellement un problème d'ordre politique et non juridique, parce que," et les mots "sur le plan politique et".

Il en est ainsi décidé.

58. Le PRESIDENT voudrait ajouter à la fin du commentaire un paragraphe indiquant que la section relative à la signature doit être complétée par un ou plusieurs articles concernant les effets juridiques de la signature que la Commission n'a pas été en mesure d'étudier à la session en cours.

Il en est ainsi décidé.

59. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pensait que le rapporteur spécial avait accepté d'insérer un paragraphe relatif à la pratique de l'Organisation des Nations Unies, qui serait fondé sur le document présenté par le Secrétariat (A/CN.4/121).

60. Le PRESIDENT répond que cette addition romprait l'équilibre parce qu'il y serait indiqué que les opinions étaient partagées, et que la Commission a jugé préférable de revenir sur la question à une date ultérieure. Le document du Secrétariat restera bien entendu dans les archives de la Commission, mais il ne doit pas, à ce stade, faire partie du rapport.

Il en est ainsi décidé.

CHAPITRE IV. — AUTRES DECISIONS DE LA COMMISSION (A/CN.4/L.83/ADD.4)

61. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner le chapitre de son projet de rapport intitulé "Autres décisions de la Commission".

62. Le PRESIDENT, dans la section I, préférerait supprimer les mots "dépendra dans une large mesure de", qui sont trop forts, et rédiger la phrase comme suit: "Toutefois, l'opportunité d'étudier cette question à la prochaine session pourra être affectée par la décision que l'Assemblée générale adoptera . . .".

Il en est ainsi décidé.

Le chapitre IV du projet de rapport de la Commission (A/CN.4/L.83/Add.4), ainsi amendé, est adopté.

La séance est levée à 12 h. 40.

523ème SEANCE

Jeudi 25 juin 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.183 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 à 7, A/CN.4/L.84) [*suite*]

CHAPITRE III. — RELATIONS ET IMMUNITES CONSULAIRES (A/CN.4/L.83/ADD.5 à 7, A/CN.4/L.84)

III. — TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES

1. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner les articles sur les relations et immunités consulaires que lui a soumis le Comité de rédaction (A/CN.4/L.84), et à voter sur ces articles; il ajoute que l'adoption d'un texte à la session en cours doit être considérée comme provisoire puisque le projet complet sera étudié à la douzième session.

2. M. EDMONDS rappelle qu'ils s'est constamment abstenu de voter sur les textes que, faute de temps, il n'avait pu étudier suffisamment. Il s'est abstenu pour cette raison lors de la plupart des votes sur les projets d'articles concernant le droit des traités (A/CN.4/L.83/Add.1 à 3), et il s'abstiendra de voter sur les articles relatifs aux relations et immunités consulaires.

ARTICLE SUR LES DÉFINITIONS

3. Le PRESIDENT fait observer que la Commission n'a pas examiné l'article sur les définitions mais que le Comité de rédaction a étudié et modifié le projet initial du rapporteur spécial (A/CN.4/108).

4. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) expose que l'article sur les définitions sera nécessairement provisoire puisque c'est seulement après examen de l'ensemble des articles, à la douzième session, que l'on pourra uniformiser la terminologie.

5. Selon M. YOKOTA, il serait prématuré de voter, même à titre provisoire, sur un article que la Commission n'a jamais examiné. Certaines définitions, notamment celle des expressions "consul" et "fonctionnaire consulaire", ne sont pas entièrement acceptables.

6. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) indiquera dans le commentaire que les définitions ont été adoptées à

titre purement provisoire et que, après avoir examiné tous les articles, la Commission décidera s'il y a lieu de modifier certaines définitions, d'en ajouter d'autres, ou d'en supprimer quelques-unes. Il indiquera également qu'il faudra peut-être reviser la définition de certaines expressions comme celles que M. Yokota vient de mentionner.

7. M. TOUNKINE est d'avis que, si cette explication est ajoutée au commentaire, la Commission peut voter sur l'article.

8. M. SANDSTRÖM croit que le vote aura un caractère suffisamment provisoire pour que l'on puisse, même à la session en cours, apporter aux définitions les modifications que les amendements aux articles imposeraient manifestement.

9. Le PRESIDENT s'associe à l'interprétation donnée par M. Sandström, et invite la Commission à passer au vote.

Par 10 voix contre zéro, avec 3 abstentions, l'article sur les définitions est adopté.

ARTICLE PREMIER

10. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) signale que le texte de l'article proposé par lui (A/CN.4/108) contient un autre paragraphe stipulant que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires. La Commission s'est réservé de décider de cette question lorsqu'elle aura terminé l'examen de l'article 13, ce qui, faute de temps, ne pourra être avant la prochaine session.

Par 14 voix, l'article premier est adopté.

ARTICLE 2

11. M. SANDSTRÖM propose de remplacer dans le texte anglais du paragraphe 2, les mots *consular premises* par les mots *seat of the consulate.*

Il en est ainsi décidé.

12. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense qu'il conviendrait de remplacer, dans le texte anglais du paragraphe 2, le mot *established* par le mot *determined.*

Il en est ainsi décidé.

Par 13 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 2, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 2 *bis* (ANCIEN ARTICLE 16)

13. M. TOUNKINE propose de remplacer les mots "l'autorisation expresse" par "le consentement".

Il en est ainsi décidé.

Par 14 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 2 bis, *ainsi amendé, est adopté.*

ARTICLE 3

Par 14 voix, l'article 3 est adopté.

ARTICLE 4

Par 13 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 4 est adopté.

ARTICLE 5

14. M. YOKOTA estime qu'aux paragraphes 1 et 2 l'expression "la compétence pour" semble viser la compétence de l'Etat, alors qu'il s'agit en réalité du pouvoir de l'autorité compétente.

15. Le PRESIDENT croit que le sens serait plus clair si le paragraphe 1 était rédigé comme suit: "La compétence pour nommer les consuls et le mode de son exercice sont réglés par le droit interne de l'Etat d'envoi", et si, au paragraphe 2, dans le texte anglais, les mots *the power* étaient remplacés par le mot *competence.*

Il en est ainsi décidé.

16. M. SANDSTRÖM demande si l'article 5 est vraiment nécessaire, l'article 4 prévoyant que les consuls sont nommés par l'Etat d'envoi et reconnus par l'Etat de résidence. Le seul élément supplémentaire est la clause stipulant qu'il faut se conformer au droit interne de ces Etats.

17. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) dit que, au paragraphe 2 du commentaire (voir A/CN.4/L.83/Add.5), il a précisé l'objet de l'article en question. On a parfois, dans le passé, dit à tort que la compétence pour nommer les consuls était réservée aux chefs d'Etat; la pratique est très variée mais elle est toujours régie par le droit interne. La clause est utile, car elle énonce une règle qui peut prévenir des frictions entre les Etats.

18. M. AMADO reconnaît le bien-fondé de la réponse du rapporteur spécial à M. Sandström, mais doute que le projet doive aller aussi loin dans le détail. C'est à l'Etat d'envoi seul qu'il appartient de décider quelle est l'autorité compétente pour nommer les consuls en vertu de son droit interne. M. Amado est opposé à l'insertion de l'article, mais il s'inclinera devant la volonté de la majorité.

19. M. TOUNKINE a aussi des doutes au sujet de la substance et de la forme de l'article, pour lequel il ne votera pas.

20. M. MATINE-DAFTARY approuve le texte remanié du paragraphe 1, mais il estime que le paragraphe 2 pourrait prêter à une fausse interprétation et doit donc être supprimé.

21. M. VERDROSS fait observer que, dans le cas où le projet disposerait que la compétence pour nommer les consuls est réglée par le droit interne de l'Etat d'envoi, l'Etat de résidence pourrait demander si une nomination donnée est, à tous égards, effectivement conforme à ce droit.

22. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répond que M. Verdross va trop loin dans son interprétation. L'article se borne à bien indiquer que la compétence pour nommer les consuls et le mode de son exercice sont réglés par le droit interne et non par le droit international; il permettra donc de rejeter tout argument en sens contraire. Si la Commission estime que le paragraphe 1 suffit, M. Zourek ne voit pas d'objection à la suppression du paragraphe 2.

23. M. ALFARO pense que, sans être indispensable, l'article est utile en ce sens qu'il énonce une règle précise touchant la compétence pour nommer les consuls. Les craintes de M. Verdross sont sans fondement, puisque le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des autres Etats est établi en droit international et que, par conséquent, aucun Etat ne demandera si une nomination donnée est conforme au droit de l'Etat d'envoi.

24. Le PRESIDENT estime qu'à tout le moins l'article ne présente aucun inconvénient; d'autre part, le rapporteur spécial est disposé à retirer le paragraphe 2, mais les deux paragraphes établissent pourtant un certain équilibre. Toutefois, le Président mettra les paragraphes aux voix séparément.

Par 11 voix contre zéro, avec 5 abstentions, le paragraphe 1, ainsi amendé, est adopté.

Par 9 voix contre une, avec 6 abstentions, le paragraphe 2, ainsi amendé, est adopté.

Par 9 voix contre zéro, avec 7 abstentions, l'ensemble de l'article 5, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 5 *bis* (ARTICLE ADDITIONNEL)

25. Le PRESIDENT pense qu'il faudra peut-être revoir l'expression "fonctionnaires consulaires" compte tenu des modifications qui seront probablement apportées à l'article sur les définitions. Vu la définition actuelle, elle est satisfaisante, puisqu'elle n'englobe pas les employés, qui sont d'ordinaire recrutés parmi les ressortissants de l'Etat de résidence.

Par 14 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 5 bis *est adopté.*

ARTICLE 6

26. M. VERDROSS rappelle qu'au cours du débat M. Scelle s'était élevé contre l'expression "pleins pouvoirs" et croit que la Commission l'avait suivi.

27. M. FRANÇOIS dit que le Comité de rédaction a examiné la question et a décidé que l'objection n'était pas fondée. En français, en tout cas, l'expression "pleins pouvoirs" est souvent employée en droit civil; elle ne vise pas seulement les pouvoirs diplomatiques.

28. M. SCELLE répond que l'expression est certes employée en droit civil pour indiquer qu'un pouvoir est discrétionnaire, mais qu'elle est ambiguë dans un article relatif aux relations consulaires.

29. M. AMADO signale que la portée de l'expression "pleins pouvoirs" est restreinte par les mots "sous forme de lettre de provision ou document similaire" qui en définissent le sens exact de manière très précise.

30. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) ne croit pas que l'expression "pleins pouvoirs" soit ambiguë dans ce texte; il rappelle qu'elle figure en tout cas dans plusieurs conventions consulaires.

31. Le PRESIDENT s'associe à l'observation de M. Amado. Il ne peut y avoir aucun danger de confusion avec un autre type de pleins pouvoirs.

Il est décidé de maintenir les mots "pleins pouvoirs".

32. M. SANDSTRÖM indique que, dans le texte anglais du paragraphe 1, le mot *offices* doit être remplacé par *posts*.

33. M. YOKOTA dit que, conformément aux définitions, l'expression "fonctionnaire consulaire" doit être remplacée par "consul" au paragraphe 1.

Ces modifications sont approuvées.

34. Après un échange de vues au sujet des mots du texte anglais *surname and first name* qui figurent au paragraphe 1, M. ALFARO propose d'employer les expressions *full name* dans le texte anglais, et "nom et prénoms" dans le texte français.

Il en est ainsi décidé.

35. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense qu'au paragraphe 3 l'expression *by leave of the receiving State* dans le texte anglais ne convient pas tout à fait; de plus, il semblerait y avoir intérêt à remplacer par *mutatis mutandis* les mots "par analogie".

36. Le PRESIDENT propose de modifier comme suit, dans le texte anglais, le début du paragraphe 3: *"If the receiving State so accepts, the commission may be replaced..."*. L'autre modification suggérée par le Secrétaire est acceptable.

Les modifications à l'article 3 sont approuvées.

37. M. BARTOS peut accepter l'article 6 ainsi modifié, sous réserve que la lettre de provision puisse être remise aux fonctionnaires autres que les chefs de poste consulaire, comme c'est parfois l'usage.

38. Le PRESIDENT dit que tel est déjà le cas, étant donné que l'article stipule simplement que le chef de poste consulaire doit être muni d'une lettre de provision mais n'interdit pas aux autres fonctionnaires consulaires de détenir une lettre de provision.

Par 14 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 6, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 7

39. M. SANDSTRÖM fait observer que la définition de l'exequatur, dans l'article sur les définitions, se termine par les mots "quelle que soit la forme de cette autorisation": l'emploi de l'expression "sous forme de", dans la seconde phrase de l'article 7, risque donc de prêter un peu à confusion.

40. Le PRESIDENT propose de dire "au moyen de".

Il en est ainsi décidé.

41. M. AMADO pense que l'on pourrait restreindre la portée de la seconde phrase en y ajoutant le mot "normalement".

42. Le PRESIDENT répond que c'est inutile, puisque la portée de la phrase est de toute manière limitée par le renvoi aux dispositions de l'article 9.

Par 14 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 7, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 8

Il est décidé qu'il n'y a pas lieu de rétablir l'article 8.

ARTICLE 9

43. M. FRANÇOIS indique que, dans le texte anglais, les mots *his exequatur* devraient être remplacés par les mots *the exequatur*.

44. M. ZOUREK dit qu'il faudrait ajouter le mot "et" avant "au bénéfice" dans le texte français.

Ces modifications sont approuvées.

45. M. BARTOS ne saurait voter pour l'article 9, qui donne l'impression que le chef d'un poste consulaire peut ne pas être admis à exercer ses fonctions si une convention consulaire n'est pas applicable en l'occurrence. A son avis, le consul doit être admis à exercer ses fonctions en vertu des règles du droit international coutumier.

46. M. SCELLE partage l'opinion de M. Bartoš. Les fonctions consulaires peuvent être exercées en l'absence de convention consulaire, en vertu de la coutume ou de l'échange de consuls.

47. M. AMADO pense également qu'un consul peut exercer ses fonctions en l'absence de convention consulaire. Il propose de dire que la jouissance des privilèges et immunités fait partie de la fonction consulaire et découle des articles examinés.

48. M. ALFARO est de cet avis. Il est inconcevable qu'un consul soit privé des privilèges et immunités consulaires, uniquement parce qu'il exerce ses fonctions à titre provisoire.

49. M. SANDSTRÖM propose de remplacer les mots "conventions consulaires en vigueur" par "privilèges et immunités consulaires".

50. M. TOUNKINE est du même avis que M. Amado et M. Sandström, dont les propositions sont pratiquement équivalentes, à cela près que le membre de phrase proposé par M. Sandström dispenserait de rechercher

si les privilèges et immunités sont attachés à la fonction ou sont régis par une convention consulaire spéciale.

51. M. AMADO signale que la proposition de M. Sandström a un effet limitatif, puisque les consuls provisoires jouissent de tous les privilèges et immunités des consuls qui ont reçu l'exequatur.

52. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'au moment où la Commission a discuté la question certains de ses membres ont jugé utile de préciser la situation juridique d'un consul reconnu à titre provisoire. Le Comité de rédaction a pensé qu'un texte condensé viserait le droit attaché à la fonction et aussi la jouissance des privilèges et immunités prévus dans toute convention consulaire en vigueur et dans les articles rédigés par la Commission.

53. M. BARTOS fait observer qu'il s'agit d'une question de fond: les consuls sont-ils protégés en vertu d'une règle de droit international? A son avis, ils sont toujours protégés par les dispositions générales du droit international coutumier, qu'il y ait ou non une convention consulaire en vigueur qui soit applicable en l'espèce.

54. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) rappelle à l'intention de M. Bartoš que la Commission codifiera les dispositions générales du droit international coutumier dans la deuxième partie de son projet, de sorte que les mots "des présents articles" englobent les règles coutumières du droit international.

55. M. BARTOS soutient que, d'après l'interprétation de M. Zourek, les articles du projet de la Commission doivent continuer à prévaloir sur les conventions consulaires en vigueur.

56. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) se réfère à l'article 38 de son projet pour réfuter l'interprétation de M. Bartoš et propose de libeller comme suit la fin de l'article 9: "et au bénéfice des présents articles et des conventions consulaires en vigueur".

Cet amendement est adopté.

Par 9 voix contre 4, avec 3 abstentions, l'article 9, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 10

57. M. BARTOS propose d'apporter à l'article 10 le même amendement qu'à l'article 9.

Il en est ainsi décidé.

58. M. YOKOTA demande ce qu'il faut entendre exactement, dans ce texte, par conventions consulaires. Un grand nombre de traités d'amitié et de traités de paix contiennent des clauses concernant les relations consulaires. L'expression "conventions consulaires" est trop étroite.

59. Le PRESIDENT propose d'employer, à l'article 10, le membre de phrase qui figure au paragraphe 1 de l'article 13: "accords en vigueur applicables en la matière".

Il en est ainsi décidé.

60. M. SCELLE regrette que l'article ait été rédigé de telle manière qu'il donne à entendre qu'un consul qui a reçu l'exequatur ne pourrait pas s'adresser directement aux autorités locales au cas où le gouvernement n'aurait pas averti ces dernières de sa nomination. Avec ce système, l'entrée en fonctions d'un consul peut être retardée indéfiniment.

61. Le PRESIDENT fait observer qu'aucune disposition de l'article n'empêche le consul de s'adresser aux autorités locales dès qu'il a été nommé. La clause prévoit simplement l'obligation, pour le gouvernement central, d'adresser un avis aux autorités locales.

62. M. SCELLE est prêt à retirer son objection s'il est indiqué, dans le commentaire, que l'exercice des fonctions du consul ne sera pas retardé du fait que le gouvernement n'aura pas envoyé de notification.

63. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) expose qu'il a essayé d'expliquer dans le commentaire (A/CN.4/L.83/Add.5) que la clause ne stipule pas une condition supplémentaire pour l'exercice des fonctions consulaires mais simplement une obligation supplémentaire pour l'Etat de résidence. De plus, le consul, qui a reçu l'exequatur, peut à tout moment produire la preuve de sa situation officielle.

64. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) ne voit pas pourquoi des formules différentes sont employées aux articles 9 et 10. L'article 9 vise le bénéfice des conventions consulaires, alors que l'article 10 mentionne les privilèges et immunités reconnus par les conventions consulaires. La terminologie devrait être uniforme, si le sens des expressions est le même.

65. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) indique que le mot "bénéfice" a un sens plus large que l'expression "privilèges et immunités", car il englobe les fonctions consulaires. A son avis, il serait préférable d'employer également le mot "bénéfice" à l'article 10.

Il en est ainsi décidé.

Par 12 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 10, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 11

66. M. BARTOS, appuyé par M. VERDROSS, propose d'adopter, à l'article 11, la solution à laquelle on a recouru aux articles 9 et 10, pour faire comprendre que le droit international coutumier prime les accords applicables.

Il en est ainsi décidé.

Par 9 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 11, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 11 *bis*

Par 13 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 11 bis *est adopté.*

ARTICLE 12

67. Le PRESIDENT rappelle que l'article 12 a été supprimé.

ARTICLE 13

68. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), présente le texte du Comité de rédaction. Conformément à la décision de la Commission (voir 518ème séance, par. 46), le nouvel article 13 énonce une définition générale des fonctions consulaires, et une définition plus détaillée, énumérative, figure dans le commentaire (A/CN.4/L.83/Add.7). Le paragraphe 1 du nouveau texte est une clause générale qui définit les fonctions des consuls dans la circonscription consulaire et distingue deux catégories de fonctions: celles qui sont prévues dans les articles et dans tout accord en vigueur applicable en la matière, et celles qui sont confiées aux consuls par l'Etat d'envoi sous réserve qu'elles puissent s'exercer sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence. Passant aux exemples précis qui sont donnés après la clause générale, il ajoute qu'à l'alinéa *a* le mot "intérêts" englobe les droits ou les intérêts basés sur la loi et le droit international, et que le mot "ressortissants" comprend les personnes morales. A cet égard, il fait observer que l'article sur les définitions ne contient pas

encore de définition du mot "ressortissants". Le paragraphe 2 du nouvel article marque que, dans l'exercice de ses fonctions, le consul ne peut s'adresser qu'aux autorités locales, sous réserve des cas exceptionnels prévus par les articles ou par les accords applicables, dans lesquels il peut s'adresser aux autorités en dehors de sa circonscription.

69. Les fonctions mentionnées dans l'article sont des exemples, et l'article est un résumé des fonctions de tous les consulats. M. Zourek pense que les membres de la Commission n'éprouveront aucune difficulté à se mettre d'accord sur le texte, d'autant qu'il sera soumis aux gouvernements et que la Commission, après avoir reçu leurs observations, l'examinera de nouveau.

70. M. ERIM considère que le nouvel article 13 tient compte de la plupart des idées exprimées au cours de la discussion générale. Toutefois, comme certains membres de la Commission et lui-même ont souligné que le premier devoir d'un consul est de protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, il propose de mentionner les ressortissants avant l'Etat à l'alinéa *a*.

71. M. VERDROSS fait observer que les fonctions énumérées dans le nouvel article ne sont pas toutes "normalement exercées par les consuls", comme il est dit au paragraphe 1. Par exemple, on ne saurait soutenir que veiller au développement des relations culturelles entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence soit une fonction consulaire normale; les activités de cet ordre se situent plutôt dans le cadre des fonctions diplomatiques. Toutefois, il ne formulera pas d'objection formelle pour le moment puisque le Rapporteur spécial a expliqué que des amendements pourront être présentés lorsque les gouvernements auront fait parvenir leurs observations.

72. M. MATINE-DAFTARY pense que le nouvel article constitue un progrès par rapport aux textes originaux, mais il voudrait présenter deux remarques. En premier lieu, le terme "intérêts" qui figure à l'alinéa *a*, sans adjectif qualificatif tel que "économique", semble trop large dans une définition des fonctions consulaires. De plus, le mot "protéger" semble aussi exagérer l'importance du rôle des consuls. Il serait peut-être judicieux, d'autre part, de consacrer l'alinéa *a* à l'Etat d'envoi, et l'alinéa *b* aux ressortissants de cet Etat. En second lieu, on pourrait ajouter un paragraphe qui spécifierait ce que les consuls ne peuvent pas faire. Il pourrait stipuler, par exemple, qu'ils ne doivent pas se livrer à des activités politiques.

73. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se référant à l'alinéa *c*, signale que le texte français est plus précis que le texte anglais puisqu'il montre clairement que les fonctions de notaire et d'officier d'état civil ne sont pas d'ordre administratif. Il pense que le texte anglais de la dernière clause de l'alinéa pourrait être rédigé comme suit: *and to exercise other functions of an administrative nature.*

74. Pour ce qui est de l'alinéa *d*, il pense que ce serait aller trop loin que de limiter aux seuls navires de commerce les fonctions visées par les mots "assistance nécessaire" puisque, par exemple, les bateaux de pêche ou les navires transportant des visiteurs officiels dans l'Etat de résidence peuvent avoir besoin de l'assistance du consul. Il conviendrait peut-être de supprimer les mots "de commerce".

75. Enfin, M. Liang s'associe à l'objection formulée en premier lieu par M. Amado (517ème séance, par. 39) qui vise la formule "par tous les moyens légitimes", à l'alinéa *f*. Si cette clause restrictive est insérée dans l'alinéa, il n'y a aucune raison qu'elle ne soit pas employée dans tout le texte. Le fait qu'elle se rencontre dans la disposition correspondante du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques (voir A/3859, par. 53) ne doit pas être considéré comme décisif, puisque ce projet n'a pas encore été examiné par l'Assemblée générale.

76. M. ALFARO relève un manque de concordance entre les textes anglais et français du paragraphe 1. Le texte anglais doit porter *the present articles* et non pas *this article*.

77. Il constate que le texte français commence par les mots "Les consuls ont pour fonction d'exercer ... les attributions ..."; les mots "fonction" et "attribution" étant synonymes, il serait préférable d'employer la terminologie du projet original du rapporteur spécial et de dire: "les consuls ont pour mission d'exercer ... les fonctions ...".

78. M. BARTOS n'a pas de critique à formuler à l'égard du fond du nouveau projet d'article, qui est préférable au texte original. Toutefois, il voudrait faire observer que le paragraphe 2 ne prévoit pas les cas où les fonctions techniques d'un consul l'obligent à s'adresser aux autorités centrales, sans que celles-ci soient nécessairement gouvernementales, par exemple au Service des brevets, afin de protéger les intérêts de ressortissants de l'Etat d'envoi. On ne saurait dire que ce soit une fonction diplomatique et, cependant, on ne peut pas considérer qu'il s'agit là d'une des exceptions particulières prévues dans les articles ou dans les accords en vigueur applicables en la matière. Il prie le rapporteur spécial de mentionner ces cas dans le commentaire.

79. M. SCELLE ne pourra pas voter pour l'article 13 sous sa forme actuelle. Ce texte n'est guère plus qu'une table des matières inexacte qui prête à critique à de nombreux égards. Qui plus est, la clause suivante du paragraphe 1: "celles qui leur sont confiées par l'Etat d'envoi et qui peuvent s'exercer sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence" est absolument inacceptable, car elle met l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence sur un pied d'inégalité. Il est exact que l'Etat de résidence possède certains droits territoriaux de souveraineté; mais l'Etat d'envoi a également le droit absolu de créer un consulat où il le faut. En conséquence, à moins que les articles ne contiennent une clause prévoyant la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice ou l'arbitrage obligatoire, la présence d'une disposition semblable à celle qui figure au paragraphe 1 serait contraire aux règles élémentaires du droit international.

80. M. AMADO estime que l'article a été amélioré mais qu'il laisse encore à désirer. D'abord, le paragraphe 1 n'énonce aucun principe juridique, en raison notamment du manque de précision des mots "attributions normalement exercées par les consuls". Aux alinéas *a* et *b*, le texte paraît faire une distinction superflue entre la protection et le secours et l'assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi; M. Amado estime que la protection comprend le secours et l'assistance. Il appuie la proposition de M. Erim relative à l'alinéa *a*, et approuve également la suggestion que le secrétaire a faite au sujet de l'alinéa *c*. Touchant l'alinéa *e*, il est d'avis que le texte exagère le rôle des consuls. Enfin, il réitère son objection à l'égard des mots "par tous les moyens légitimes", qui figurent à l'alinéa *f*, et ajoute qu'une erreur dans le projet relatif aux relations et

immunités diplomatiques n'est pas une justification; les mots en question doivent être supprimés.

81. M. VERDROSS fait valoir, en réponse à M. Scelle, que le paragraphe 1 ne dispose pas qu'un consul exerce seulement les fonctions qui lui sont confiées par l'Etat d'envoi et qui peuvent s'exercer sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence. Le passage en question signifie que ces attributions s'ajoutent à celles que stipulent les articles étudiés et tout accord applicable. Un consul peut dès lors exercer les fonctions prévues dans des accords, même si l'Etat de résidence ne reconnaît pas lesdites fonctions.

82. M. SANDSTRÖM partage les craintes de M. Scelle. Le nouvel article 13 omet certaines fonctions consulaires importantes relatives aux biens des ressortissants de l'Etat d'envoi et aux successions, ainsi que de nombreuses fonctions intéressant la marine marchande. Enfin, le sens du dernier membre de phrase du paragraphe 2 est mieux rendu dans le texte français que dans le texte anglais.

83. M. YOKOTA appuie la proposition de M. Erim. En réponse aux objections de M. Scelle et de M. Sandström, il rappelle que la Commission a décidé de formuler la définition des fonctions consulaires en termes généraux; on ne saurait donc reprocher au projet d'être trop général. La Commission pourrait décider d'adopter l'article à titre provisoire, comme elle l'a fait pour l'article sur les définitions.

84. M. AGO pense comme M. Yokota qu'on ne peut blâmer le nouveau texte d'être trop général. Il a appuyé l'idée de rédiger la définition en termes généraux, d'abord parce que la Commission ayant adopté une définition sommaire des fonctions diplomatiques ne pouvait guère énumérer les fonctions consulaires *in extenso*, et, ensuite, parce qu'il est convaincu que, loin de limiter les fonctions consulaires, une définition générale est en fait plus souple. Plus l'énumération est longue, plus on risque d'oublier un élément qui est, ou peut devenir, essentiel. L'énumération plutôt longue du rapporteur spécial figurera dans le commentaire, mais il faut dire expressément qu'elle est énonciative et non pas exhaustive.

85. M. Verdross a répondu exactement à l'objection formulée par M. Scelle au sujet du paragraphe 1. Il serait inadmissible de disposer que l'Etat d'envoi peut confier aux consuls des fonctions supplémentaires qui sortent du cadre des articles et des accords, sans stipuler que lesdites fonctions ne doivent pas être contraires au droit de l'Etat de résidence.

86. Pour ce qui est des observations visant la protection et le secours et l'assistance, il signale que par "protection des intérêts" il faut entendre les mesures prises de concert avec les autorités locales, alors que "le secours et l'assistance" se rapportent directement aux individus. Il est donc logique de les distinguer.

87. Enfin, M. Ago appuie la proposition tendant à supprimer, à l'alinéa *f*, les mots "par tous les moyens légitimes". Alors que cette clause se justifie jusqu'à un certain point dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, où une ingérence dans la vie politique de l'Etat de résidence peut avoir de graves conséquences, la sauvegarde paraît excessive dans le projet relatif aux relations et immunités consulaires.

88. M. SCELLE fait observer que l'exercice des fonctions de consul est régi non seulement par les dispositions des articles et des accords applicables mais encore par le droit international coutumier. La loi de l'Etat de résidence peut être contraire à la coutume générale et aux principes essentiels du droit international qui, à son avis, doivent souvent être placés au-dessus des traités internationaux. En fait, les traités représentent seulement une partie du processus d'évolution du droit international coutumier. Par conséquent, il est dangereux de disposer que les consuls ne peuvent exercer les fonctions que l'Etat d'envoi leur a confiées que dans la mesure où elles ne sont pas contraires au droit de l'Etat de résidence. Si l'on ajoute plus tard une clause de juridiction obligatoire, la disposition peut être acceptable; dans le cas contraire, l'Etat de résidence, se couvrant de la souveraineté territoriale, se trouverait dans une situation de supériorité à l'égard de l'Etat d'envoi. Dans la conception que M. Scelle se fait de l'organisation consulaire, un consul est non seulement un fonctionnaire national de l'Etat d'envoi mais un fonctionnaire international. Or, l'article 13 donne l'impression contraire, ce qu'il ne saurait accepter.

89. M. AGO pense comme M. Scelle que la coutume générale est une source essentielle du droit international. Toutefois, les fonctions énumérées au paragraphe 1 montrent quelle est la coutume en vigueur dans ce domaine. Si M. Scelle estime que cela ne suffit pas, on pourrait aussi mentionner la coutume.

90. M. SCELLE déclare que cette solution ne remédierait pas aux défauts de l'article 13.

91. M. TOUNKINE rappelle que la Commission s'est déjà prononcée sur la teneur générale de l'article et que le débat peut être repris à la prochaine session.

92. Il estime, comme M. Ago, que le texte énonce le droit international coutumier en la matière, mais il croit qu'il ne serait pas judicieux de viser également le droit coutumier car la tâche de la Commission est de codifier le droit et non pas d'énoncer des principes abstraits. De plus, si le droit international coutumier était mentionné à l'article 13, il faudrait aussi le mentionner dans bon nombre d'autres dispositions.

93. Le PRESIDENT constate que, d'une façon générale, les membres de la Commission sont d'avis qu'il ne convient pas de modifier la structure de l'article mais acceptent certaines modifications de pure forme. Au paragraphe 1, l'amendement de M. Alfaro au texte français paraît acceptable. Dans le texte anglais, les mots *this article* seront remplacés par *the present articles*. Il semble inopportun de viser le droit coutumier puisqu'il faudrait alors le mentionner dans d'autres articles.

94. La proposition de M. Erim tendant à renverser l'ordre dans lequel sont mentionnés les Etats et les ressortissants est acceptable. Mais il ne pense pas qu'il en soit de même pour ce qui est de la proposition de M. Matine-Daftary tendant à ajouter un qualificatif après le mot "intérêts", puisque des intérêts autres qu'économiques peuvent être en cause. Pour ce qui est des critiques formulées à l'égard du mot "protéger", il rappelle que ce mot a été employé dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques et que l'on n'a pas trouvé de meilleure expression. Touchant la proposition de M. Matine-Daftary d'ajouter un paragraphe énonçant ce que les consuls ne peuvent pas faire, il signale qu'une disposition analogue du projet sur les relations et immunités diplomatiques (art. 40) fait l'objet d'un paragraphe spécial; on pourrait adopter la même solution pour le projet relatif aux relations et immunités consulaires. Les suggestions du secrétaire concernant les alinéas *c* et *d* et la proposition de M. Amado relative à l'alinéa *f* peuvent également être

approuvées, et l'on peut tenir compte de l'observation de M. Sandström qui a trait au dernier membre de phrase du paragraphe 2.

95. Le PRESIDENT invite la Commission à voter sur l'article 13 modifié comme il l'a indiqué.

Par 8 voix contre une, avec 6 abstentions, l'article 13, ainsi amendé, est adopté.

La séance est levée à 13 h. 10.

524ème SEANCE

Jeudi 25 juin 1959, à 16 h. 10.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 à 7, A/CN.4/L.84) [*suite*]

CHAPITRE III. — RELATIONS ET IMMUNITES CONSULAIRES (A/CN.4/L.83/ADD.5 A 7, A/CN.4/L.84) [*suite*]

III. — TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES (*suite*)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du rapport du Comité de rédaction sur les articles relatifs aux privilèges et immunités consulaires (A/CN.4/L.84).

ARTICLE 14

2. M. BARTOS déclare qu'il votera contre l'article 14 pour les raisons qu'il a données (516ème séance, par. 5) au cours du débat antérieur au sujet de l'article.

3. M. YOKOTA propose que, dans le texte anglais de l'article 14, l'ordre des mots soit le même au début que dans l'article 15.

Il en est ainsi décidé.

Par 9 voix contre une, avec une abstention, l'article 14, ainsi amendé est adopté.

ARTICLE 15

4. M. BARTOS votera contre cet article. Ses objections à l'égard de l'article 14 valent également, sinon davantage encore, pour l'article 15.

5. M. AGO propose de remplacer dans le texte français les mots "le consul" par "un consul", afin qu'on ne puisse en inférer qu'il ne saurait y avoir plus d'un consul dans l'Etat de résidence.

Il en est ainsi décidé.

Par 8 voix contre une, avec 2 abstentions, l'article 15, ainsi amendé est adopté.

ARTICLE 15 *bis* (ARTICLE ADDITIONNEL)

6. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) doute de la justesse de l'emploi des mots *acquire* et *acquisition* dans le texte anglais. Ces mots impliquent généralement une notion de propriété. Il faudrait un terme plus large qui couvre la prise à bail des locaux.

7. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) partage cette opinion. Certains Etats n'autorisent que la location des immeubles pour les consulats. C'est pourquoi on s'est servi, dans le texte français, des mots "se procurer" au lieu du mot "acquérir", qui a été employé dans l'article correspondant (art. 19) du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques (A/3859, par. 53) et qui vise l'acquisition en propriété.

8. Le PRESIDENT propose d'employer dans le texte anglais les mots *procure* et *procuring*.

Il en est ainsi décidé.

A l'unanimité, l'article 15 bis, *ainsi amendé, est adopté.*

ARTICLE 16

9. Le PRESIDENT rappelle que la Commission s'est déjà prononcée sur l'article 16, devenu l'article 2 *bis*.

ARTICLE 17

10. M. SCELLE trouve que l'article 17 n'est pas satisfaisant. Il appelle l'attention sur le texte ci-après qu'il avait proposé au Comité de rédaction de lui substituer:

"1. L'exequatur peut être retiré par le gouvernement de l'Etat de résidence au cas où l'officier consulaire violerait sciemment et systématiquement les lois de cet Etat ou les devoirs de sa fonction. Toutefois, sauf en cas d'extrême urgence, l'Etat de résidence ne peut recourir à cette mesure sans essayer au préalable d'obtenir de l'Etat d'envoi le rappel de l'officier consulaire.

"2. En cas de retrait de l'exequatur ou de demande de rappel, les motifs de la mesure prise seront communiqués à l'Etat d'envoi par la voie diplomatique.

"3. De toute façon, le retrait d'exequatur ne saurait être qu'individuel étant donné qu'il constitue une sanction personnelle. Il ne peut intervenir à titre collectif et s'appliquer à une catégorie d'agents consulaires objectivement déterminée, dans le but de modifier ou d'entraver une convention consulaire, ou de porter atteinte à des relations consulaires coutumièrement établies.

"*Observation*: allusion, entre autres incidents, à ceux survenus en Tunisie à la suite du retrait d'exequatur à un groupe géographiquement délimité du corps consulaire français, lors de la pénétration des contingents fellaghas sur le territoire tunisien (voir l'article du professeur Ch. Rousseau dans la *Revue Générale de Droit International Public*, 1958, No 2, p. 256 et suiv.)."

11. M. Scelle ne conteste certainement pas le droit de l'Etat de résidence de retirer l'exequatur, mais ce droit est beaucoup trop souvent invoqué, comme le professeur Rousseau l'a montré par de nombreux exemples, à l'occasion de différends d'ordre politique qui n'ont rien à voir avec les relations consulaires, comme dans l'affaire de la Tunisie, ou comme c'est le cas lorsqu'un consul s'oppose à l'ingérence de l'Etat de résidence dans l'exercice régulier de ses fonctions.

12. M. Scelle invite instamment la Commission à apporter une contribution nécessaire au développement du droit en examinant de manière approfondie le texte qu'il a proposé ou toute autre disposition qui aiderait à limiter l'abus du droit de retrait de l'exequatur.

13. M. BARTOS, tout en comprenant parfaitement le point de vue de M. Scelle, fait observer qu'il est fondé sur le principe qu'il existe une obligation d'établir et de maintenir des consulats. Or, en fait, les relations consulaires sont établies par accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence, et l'amendement de M. Scelle pourrait avoir pour conséquence, en invoquant une sorte

de droit à l'inamovibilité pour les consuls, de rendre les conventions consulaires sans objet. A son avis, l'article 17 devrait être fondé sur l'article correspondant du projet sur les relations et immunités diplomatiques qui concerne la déclaration par laquelle un agent diplomatique est qualifié *persona non grata*, étant entendu que l'Etat d'envoi doit avoir la possibilité de rappeler le consul ou de mettre fin à ses fonctions avant que l'exequatur ne soit retiré.

14. Le PRESIDENT estime qu'il serait difficile à ce stade des travaux d'examiner à nouveau l'article 17 quant au fond, et il suggère que M. Scelle demande un nouvel examen de l'article 17 à la prochaine session.

15. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souligne que le paragraphe 1 du texte de l'article 17 établi par le Comité de rédaction prévoit que l'Etat de résidence peut demander à l'Etat d'envoi de rappeler un consul ou de mettre fin à ses fonctions. Or le paragraphe 2 parle bien de la demande de rappel du consul, mais ne dit rien sur la cessation de ses fonctions.

16. Le PRESIDENT convient que le paragraphe 2 devrait être conforme au paragraphe 1. Une référence à la cessation des fonctions est nécessaire, car les consuls honoraires ne peuvent pas être rappelés. Il propose de supprimer au paragraphe 2 les mots "de rappel".

17. Il suggère également, dans le texte anglais, de modifier le début du paragraphe 1 qui serait rédigé comme suit *Where the conduct of a consul gives serious grounds for complaint*, et d'insérer dans le paragraphe 3 le mot *the* devant le mot exequatur.

Les suggestions du Président sont approuvées.

Par 12 voix contre une, avec une abstention, l'article 17, ainsi amendé, est adopté.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE SUR LES DÉFINITIONS

18. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner le commentaire ci-après de l'article sur les définitions, qui a été établi par le rapporteur spécial.

> "Cet article a été adopté à titre purement provisoire, afin que le projet élaboré par la Commission utilise une terminologie uniforme. Certains membres de la Commission ont exprimé des doutes sur certaines des définitions et, notamment, sur l'opportunité d'utiliser le terme de "consul" dans le sens générique, et sur la définition du "fonctionnaire consulaire". Lorsque la Commission aura terminé, à sa prochaine session, l'examen de tous les articles du projet, elle reviendra à cet article pour le revoir à la lumière des textes adoptés et pour décider si la liste des définitions ne pourrait être simplifiée ou s'il ne faut pas, par contre, ajouter encore d'autres définitions."

Ce texte ne fait l'objet d'aucune observation.

19. Le PRESIDENT prie la Commission d'examiner le commentaire des articles adoptés (A/CN.4/L.83/Add.5).

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE PREMIER

20. Le PRESIDENT propose de remplacer l'expression "des fonctions consulaires" par "certaines fonctions consulaires" dans la première phrase du paragraphe 1.

Il en est ainsi décidé.

21. M. BARTOS ne saurait accepter la deuxième partie du paragraphe 2 à partir des mots "A cette fin...". Il reconnaît qu'il est parfois utile de conclure un accord sur l'établissement ou le maintien des relations consulaires, vu l'absence ou la rupture des relations diplomatiques. Toutefois, il y a de nombreuses autres possibilités qui ne sont pas couvertes par la phrase en question.

22. M. SANDSTRÖM rappelle qu'il est déjà dit au paragraphe 1 que l'établissement de relations consulaires présuppose l'accord entre les Etats intéressés; le passage cité par M. Bartoš est donc inutile. Il propose de le supprimer.

23. M. TOUNKINE approuve cette suggestion. Il peut parfaitement exister un accord tacite touchant les relations consulaires.

24. Le PRESIDENT appuie également la proposition de M. Sandström.

La proposition de M. Sandström est approuvée.

25. M. SCELLE propose de supprimer tout le paragraphe 3 à l'exception de la première phrase. Il ne pense pas que la proposition indiquant que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires recueille beaucoup d'approbation au sein de la Commission.

26. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) est opposé à la suggestion de M. Scelle. Le paragraphe 3 n'est rien d'autre qu'un compte rendu fidèle de ce qui s'est dit au cours de la session sur ce sujet.

27. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, se déclare d'accord avec le rapporteur spécial.

28. M. AGO estime que la première phrase du paragraphe 3 devrait être quelque peu atténuée. Il ne pense pas qu'on puisse dire que l'exercice de fonctions consulaires par les missions diplomatiques constitue une pratique générale.

29. A la suite de suggestions avancées par M. TOUNKINE, M. ZOUREK (Rapporteur spécial), M. AGO et M. LIANG (Secrétaire de la Commission), le PRESIDENT propose de modifier la première phrase du paragraphe 3 en lui donnant la teneur ci-après: "Dans le cas où les relations diplomatiques existent entre les Etats, les missions diplomatiques assurent aussi fréquemment l'exercice d'un certain nombre d'attributions consulaires en aménageant dans la plupart des cas une section consulaire à cette fin". Il propose en outre que la deuxième phrase commence par ces mots: "En se fondant sur cette pratique bien établie, le rapporteur spécial a proposé en conséquence...".

Les suggestions du Président sont approuvées.

30. Le PRESIDENT, se référant au paragraphe 4, propose de mettre la première phrase en harmonie avec la seconde en remplaçant les mots "peut établir" par "a la capacité d'établir".

Il en est ainsi décidé.

31. M. AGO fait remarquer que la seconde phrase du paragraphe 4 ne vise pas toutes les possibilités: il cite, par exemple, le cas d'Etats qui sont membres d'une union, mais ne sont pas des Etats fédérés.

32. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a voulu suivre le commentaire de l'article 2 du projet sur les relations et immunités diplomatiques tout en usant de termes un peu différents; on pourrait développer le commentaire en y mentionnant le cas cité par M. Ago et d'autres cas encore.

33. Le PRESIDENT n'est pas sûr que la seconde phrase du paragraphe 4 soit entièrement exacte; la question de savoir si le membre d'un Etat fédéral a la

capacité d'établir des relations consulaires doit être tranchée conformément au droit interne. En tout cas, la question n'a pas été suffisamment étudiée par la Commission, et peut-être devrait-on supprimer la phrase et demander au rapporteur spécial de rédiger un nouveau projet qui serait examiné à une session ultérieure.

Il en est ainsi décidé.

34. M. FRANCOIS est d'avis que la deuxième phrase du paragraphe 5 va trop loin et que le reste du paragraphe est beaucoup trop enthousiaste. Il faudrait soit le supprimer, soit le récrire en termes plus mesurés.

35. M. SANDSTRÖM n'est pas convaincu que le membre de phrase "étant donné que les consuls assurent le contact journalier entre les Etats" corresponde à la réalité.

36. M. SCELLE estime que la première phrase est contrebalancée par la deuxième qui indique clairement que, dans l'intérêt des relations internationales, un Etat est tenu d'établir des relations consulaires. Cette obligation, qui existe de temps immémorial, constitue un élément essentiel de la reconnaissance d'une communauté internationale et, par conséquent, a une base plus solide encore que le paragraphe 2 de l'Article premier de la Charte des Nations Unies, pour important que soit ce document.

37. M. YOKOTA n'aperçoit pas l'utilité du paragraphe, bien qu'il approuve entièrement le principe qui y est énoncé; ce principe s'applique davantage encore aux relations diplomatiques; or, il ne figure pas dans le commentaire du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

38. M. BARTOS, sans être opposé au paragraphe 5, tient à souligner que le fondement juridique du principe qui y est énoncé doit être cherché dans le cinquième alinéa du préambule de la Charte des Nations Unies.

39. Le PRESIDENT constate que, bien que l'établissement de relations consulaires ne puisse être refusé sans une bonne raison, le paragraphe 5 va trop loin et force le sens de la Charte. Si ce paragraphe devait être approuvé, il se verrait obligé de faire enregistrer son opinion dissidente. Peut-être suffirait-il de garder la première phrase, d'indiquer qu'on ne saurait refuser systématiquement l'établissement de relations consulaires sans une raison valable, et, enfin, de modifier la troisième phrase en lui donnant la teneur suivante: "Etant donné que les consuls assurent le contact journalier entre les Etats, les relations consulaires jouent un rôle extrêmement important."

40. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répondant à l'observation de M. Yokota, souligne que, dans le commentaire relatif à l'article 2 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, il est dit que le développement de relations amicales entre les Etats, qui est l'un des buts de l'Organisation des Nations Unies, nécessite l'établissement de relations diplomatiques.

41. Les fonctionnaires consulaires sont plus nombreux que les membres des missions diplomatiques et leur rôle, qui est considérable pour des fins pratiques, a été trop souvent minimisé. Aussi, M. Zourek ne voit-il aucune exagération dans le paragraphe 5. Néanmoins, il est prêt à rechercher une formule acceptable, de manière à donner satisfaction à M. Sandström et au Président.

42. M. TOUNKINE est d'avis que les amendements proposés par le Président vont encore trop loin, car ils impliquent que les Etats ont l'obligation d'établir des relations consulaires. Si on a l'intention d'introduire dans le projet une telle règle *de lege ferenda*, sa véritable place serait dans l'article lui-même. Par souci d'harmonie avec le projet sur les relations et immunités diplomatiques, M. Tounkine préférerait une disposition telle que: "Toutefois, l'un des buts de l'Organisation des Nations Unies est le développement de relations amicales entre les Etats, et les activités consulaires contribuent à la réalisation de ces fins".

43. Le PRESIDENT est partisan d'une disposition modelée, *mutatis mutandis*, sur la deuxième phrase du paragraphe 1 du commentaire relatif à l'article 2 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

44. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) tout en considérant que la solution n'est pas idéale, serait prêt à accepter la suggestion du Président qui remplacerait la totalité du paragraphe 5, dont seule serait retenue la première phrase.

La suggestion du Président est approuvée.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 2

45. M. BARTOS est d'avis que les amendements de M. Edmonds à l'article 2 (voir 498ème séance, par. 14) devraient être mentionnés dans le commentaire bien qu'ils n'aient pas été acceptés lors de la première lecture.

Il en est ainsi décidé.

46. M. TOUNKINE propose que le commentaire fasse mention des observations qui ont été formulées au sein de la Commission sur la nécessité d'insérer une disposition indiquant que l'Etat de résidence doit prendre certaines mesures concernant l'établissement de consulats sur son territoire.

47. Le PRESIDENT déclare qu'il sera tenu compte de cette suggestion.

48. M. SANDSTRÖM estime que les mots *ratione loci* qui figurent au paragraphe 5 sont inutiles et devraient être supprimés.

49. Il propose également de remanier la deuxième phrase en lui donnant la teneur suivante: "Toutefois, il peut y avoir des exceptions à cette règle", et de supprimer la troisième phrase. La quatrième phrase commencerait alors par les mots: "Certains articles...".

50. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer que les mots *ratione loci* ont leur utilité car les fonctions du consul peuvent être limitées à d'autres égards aussi, et non seulement sur le plan géographique. Il est prêt à accepter les autres amendements de M. Sandström à condition qu'ils n'aient pas pour conséquence de supprimer les deux exemples qu'il a fait figurer dans le commentaire.

51. Le PRESIDENT appuie le premier amendement de M. Sandström.

Les amendements de M. Sandström sont approuvés.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 2 *bis*

52. M. YOKOTA propose, pour tenir compte de l'amendement à l'article 2 *bis*, de remplacer les mots "l'autorisation expresse", qui figurent dans la dernière phrase du commentaire, par "le consentement".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 3

53. M. TOUNKINE trouve que la dernière phrase du paragraphe 5 n'est pas claire.

54. Le PRESIDENT en convient et propose de remplacer les mots "ces fonctionnaires" par l'expression "les consuls exerçant une activité lucrative".

Il en est ainsi décidé.

55. Répondant à une question de M. SANDSTRÖM, M. ZOUREK (Rapporteur spécial) explique que la dernière proposition du paragraphe 6 a pour but de souligner que la pratique d'inclure dans la classification consulaire les chefs de sections consulaires des missions diplomatiques, indique une fonction des missions diplomatiques et non une nouvelle catégorie de fonctions consulaires.

56. La phrase serait peut-être plus claire si l'on ajoutait les mots "de la mission diplomatique" après le mot "fonction".

57. Le PRESIDENT rappelle que la Commission ne s'est pas encore vraiment prononcée d'une façon définitive sur la question des missions consulaires des sections diplomatiques.

58. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) pense qu'on pourrait difficilement réfuter ce qui est dit à la fin du paragraphe 6, car il existe sans aucun doute dans certains cas des sections consulaires qui constituent un service de la mission diplomatique.

Le paragraphe 6 est approuvé sans aucune modification.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 4

59. M. YOKOTA fait observer que, puisque l'article 4 ne vise que les consuls, ce mot devrait être substitué à l'expression "fonctionnaires consulaires" au paragraphe 2.

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 5

60. M. YOKOTA propose, pour aligner le texte anglais du commentaire sur celui de l'article, de substituer le mot *competence* à *power* au paragraphe 1.

Il en est ainsi décidé.

61. M. SANDSTRÖM suggère, pour tenir compte des changements apportés à l'article 7, de remplacer les mots "sous forme d'exequatur" par "au moyen d'un exequatur" dans la seconde phrase du paragraphe 3.

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 5 *bis*

62. Le PRESIDENT demande à la Commission d'examiner le commentaire suivant de l'article 5 *bis*:

> "Dans le cas où l'Etat d'envoi désire nommer chef de poste consulaire ou fonctionnaire consulaire un particulier qui est ressortissant de l'Etat de résidence, ou qui est à la fois ressortissant de l'Etat d'envoi et de l'Etat de résidence, il ne peut le faire, selon la Commission, qu'avec le consentement exprès de l'Etat de résidence. En effet, c'est un cas où les devoirs du consul envers l'Etat d'envoi peuvent entrer en conflit avec ses devoirs de citoyen envers l'Etat de résidence. Aux termes de cet article, le consentement de l'Etat de résidence n'est pas exigé si le fonctionnaire consulaire est un ressortissant d'un Etat tiers. Cette disposition correspond à l'article 7 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques."

63. Le Président propose de remplacer dans la seconde phrase le mot "consul" par les mots "fonctionnaire consulaire".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 6

64. M. BARTOS fait observer que le paragraphe 2 introduit une innovation qu'il approuve, mais qui devrait être présentée comme telle.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 7

65. M. SCELLE fait remarquer que, dans la seconde phrase du paragraphe 1, il conviendrait de remplacer le mot "autorité" par le mot "compétence".

Il en est ainsi décidé.

66. Le PRESIDENT propose, par souci d'uniformité, de remplacer les mots "fonctionnaire consulaire" par "consul" au paragraphe 6.

Il en est ainsi décidé.

67. M. BARTOS, se référant au paragraphe 7, signale que la pratique varie et que la question mentionnée dans ce paragraphe n'a pas été suffisamment discutée, ce qui devrait être indiqué dans le commentaire.

68. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer que, pour autant qu'il sache, il est très exceptionnel qu'un Etat demande l'exequatur pour tous les fonctionnaires consulaires. A la lumière des observations des gouvernements, la Commission sera en mesure de juger si cette pratique est suffisamment répandue pour qu'on soit fondé à en faire mention.

69. Selon M. FRANCOIS, on pourrait inférer de la deuxième phrase du paragraphe 7 que l'Etat de résidence n'a pas le droit de refuser les privilèges et immunités à un membre du personnel consulaire, déduction qui est en contradiction avec un article subséquent.

70. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) pense que le commentaire pourrait indiquer que les droits de l'Etat de résidence à l'égard du personnel consulaire sont traités dans un article ultérieur. Il a hésité à aborder cette question dans le commentaire, pour le moment, car la Commission n'a pas encore eu le temps de la discuter.

71. M. BARTOS souligne que les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste ne peuvent pas exercer leurs fonctions, dans le pays même du rapporteur spécial, s'ils n'ont pas obtenu une carte spéciale du service du protocole à Prague. En France, les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste doivent avoir été enregistrés au ministère des affaires étrangères. La question qui se pose est de savoir s'il suffit d'une notification faite par le chef du poste consulaire ou si l'Etat de résidence doit donner son consentement exprès.

72. Le PRESIDENT suggère d'insérer un passage dans le paragraphe 7 indiquant que sa teneur doit être interprétée sous réserve des dispositions d'un article subséquent.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 30.

525ème SEANCE

Vendredi 26 juin 1959, à 9 h. 15.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session (A/CN.4/L.83 et Corr.1, A/CN.4/L.83/Add.1 à 7, A/CN.4/L.84) [*fin*]

CHAPITRE III. — RELATIONS ET IMMUNITES CONSULAIRES (A/CN.4/L.83/ADD.5 A 7) [*fin*]

III. — TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRE (*suite*)

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 9

1. M. BARTOS espère que le commentaire, de même que l'article, soulignera que le droit coutumier a la primauté sur le droit conventionnel.

2. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) propose d'aligner le dernier membre de phrase du paragraphe 4 sur l'article, en le rédigeant comme suit: "par les présents articles et les accords internationaux en vigueur".

Il en est ainsi décidé.

3. M. EL-KHOURI fait observer que les articles en question ne seront pas obligatoires tant qu'ils ne seront pas entrés en vigueur sous forme de conventions; lorsqu'il en sera ainsi, ils constitueront l'un des "accords internationaux en vigueur": il n'y aura donc pas lieu de s'y référer expressément.

4. Le PRESIDENT est d'avis que, tant que le texte ne sera pas entré en vigueur, il faudra renvoyer expressément aux articles, sinon rien n'indiquerait que les accords internationaux en vigueur comprennent lesdits articles.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 10

5. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) propose d'harmoniser le dernier membre de phrase de l'alinéa *b* du paragraphe 1 avec le texte de l'article en remplaçant les mots "conventions consulaires en vigueur" par l'expression "accords internationaux en vigueur".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 11

6. M. TOUNKINE, se référant au paragraphe 3, constate qu'il ne ressort pas clairement de la première phrase si un fonctionnaire d'ambassade peut être nommé gérant intérimaire lorsqu'il n'y a pas de fonctionnaire consulaire disponible. Il faut prévoir cette éventualité.

7. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) propose d'ajouter à la fin de la phrase les mots "ou parmi les fonctionnaires d'une mission diplomatique de cet Etat".

Il en est ainsi décidé.

8. M. BARTOS maintient son opinion suivant laquelle les fonctionnaires des missions consulaires ne peuvent jamais agir en qualité de chef de poste mais sont en fait des "proconsuls". Sur ce point, le commentaire déborde le cadre de l'article qui a été adopté.

9. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que cette possibilité a été reconnue dans certains accords internationaux tels que la Convention de La Havane de 1928, relative aux agents consulaires.

10. Le PRESIDENT propose de remplacer au paragraphe 5 les mots "n'est pas à recommander" par "n'est pas à souhaiter".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 11 *bis*

Aucune observation.

11. Le PRESIDENT rappelle que l'article 12 a été supprimé et invite la Commission à étudier le commentaire de l'article 13 qui figure dans le document A/CN.4/L.83/Add.7.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 13

12. Répondant à diverses suggestions, M. ZOUREK (Rapporteur spécial) propose de modifier comme suit, après les mots "clause générale", la fin du paragraphe 1: "énumérait la plupart des fonctions du consul, cette énumération n'étant pas complète".

13. M. ALFARO, se référant au paragraphe 2, estime qu'au cours de la discussion ce n'est pas tant les dangers d'une énumération trop détaillée qui ont été soulignés que la difficulté de l'établir, et le manque de temps.

14. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) confirme qu'il a bien été question de ces "dangers", mais il pense que le mot "inconvénients" serait plus approprié.

Il en est ainsi décidé.

15. M. EL-KHOURI propose d'insérer au paragraphe 3 les mots "à la majorité" après "la Commission a pris", et de supprimer cette expression dans les alinéas.

Il en est ainsi décidé.

16. M. ALFARO, se référant à l'alinéa *b* du paragraphe 3, rappelle que la Commission a longuement examiné le point de savoir s'il fallait soumettre le commentaire aux gouvernements, et a décidé de ne pas le faire tant qu'il ne serait pas achevé, étant entendu toutefois qu'elle veillerait à ce qu'il soit porté à leur attention sous sa forme actuelle afin qu'ils puissent présenter des observations.

17. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait observer qu'en réalité la décision prise a été que le projet, avec le commentaire, ne serait soumis aux gouvernements qu'une fois achevé. On pourrait ajouter à la fin de l'alinéa *b* du paragraphe 3 les mots "lorsque la Commission aura achevé l'ensemble du projet".

Il en est ainsi décidé.

18. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) suggère de reproduire dans des notes relatives au paragraphe 4 les amendements présentés par MM. Verdross, Pal et Padilla Nervo.

Il en est ainsi décidé.

19. Le PRESIDENT propose de supprimer, dans le paragraphe 7, le membre de phrase "car il ne peut s'agir en l'occurrence que des intérêts que l'Etat d'envoi ou ses ressortissants peuvent appuyer en droit"; dans le contexte, en effet, la notion d'intérêt est plus large que la notion de droit.

20. M. YOKOTA suggère de supprimer dans le texte anglais de ce paragraphe le mot *always*.

Ces amendements sont approuvés.

21. M. TOUNKINE fait observer qu'au paragraphe 10 la phrase "Les modalités des relations du consul... ou le droit de l'Etat de résidence" n'est pas exacte, car ces relations sont également régies par le droit international. La phrase est inutile et il propose de la supprimer.

Il en est ainsi décidé.

22. Après un certain nombre de suggestions tendant à modifier le texte de la définition plus détaillée (énumérative) qui figure à la fin du commentaire sur la définition générale, M. PAL fait observer que le texte se borne à reproduire le projet de la variante plus détaillée primitivement soumise par le rapporteur spécial (A/CN.4/108), avec quelques commentaires additionnels.

23. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait remarquer que la Commission n'ayant pas adopté le texte de la variante plus détaillée, il n'y a aucune raison qu'elle en approuve le commentaire.

24. Le PRESIDENT propose d'insérer dans la phrase introductive de la définition plus détaillée, après les mots "rapporteur spécial", le membre de phrase suivant: "avec un commentaire qu'il a ajouté depuis, mais qui n'a pas encore été examiné par la Commission".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 14

25. Le PRESIDENT estime que le mot "nécessairement" qui figure au paragraphe 1 est trop fort et propose de le supprimer.

Il en est ainsi décidé.

26. M. ALFARO suggère de remplacer dans le texte français le mot "transactions" par "actes".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 15

27. M. BARTOS rappelle qu'il a voté contre cet article parce que le système qui y est décrit est une survivance du régime des capitulations. Par conséquent, il désapprouve également le commentaire.

28. Le PRESIDENT ne croit pas nécessaire d'indiquer au paragraphe 3 que le consul général — chargé d'affaires doit obtenir l'exequatur.

29. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) propose de remanier le passage en question en le rédigeant comme suit "En plus de l'exequatur, le consul général — chargé d'affaires doit être accrédité au moyen d'une lettre de créance."

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 15 *bis*

30. Le PRESIDENT propose de remplacer dans le texte anglais du paragraphe 1 le mot *acquire* par *procure* afin d'harmoniser le commentaire avec le texte de l'article et la version française.

Il en est ainsi décidé.

31. Se référant au paragraphe 2, le PRESIDENT estime qu'on va peut-être trop loin en affirmant que l'acquisition des immeubles en propriété n'est pas un procédé normal.

32. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) indique qu'au Comité de rédaction certains membres étaient opposés à l'emploi de la même formule que dans l'article 19 du projet sur les relations et immunités diplomatiques (A/3859, par. 53). La procédure habituelle est de louer des locaux pour les missions consulaires, mais un Etat peut aussi acquérir la propriété desdits locaux si le droit interne de l'Etat de résidence le permet.

33. Il propose de remanier la dernière partie du paragraphe en la rédigeant comme suit: "... du fait que, lorsque l'Etat d'envoi cherche à se procurer des locaux pour les besoins de son consulat dans l'Etat de résidence, il n'en acquiert pas habituellement la propriété, mais se borne à les louer".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 17

34. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense qu'il n'est pas trop tard pour corriger dans le texte anglais du paragraphe 1 de l'article 17 (voir A/CN.4/L.84) le membre de phrase *"according to the circumstances"* qui, à la réflexion, semble se rapporter à deux sortes différentes de sanctions. On pourrait supprimer ce membre de phrase et ajouter *as the case may be* à la fin du paragraphe.

Cet amendement est adopté.

35. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que le dernier membre de phrase du paragraphe 1 du commentaire, qui a trait à la suppression ou la reddition de l'exequatur, devrait être supprimé comme étant inutile. Il est évident que de telles obligations ne sauraient être imposées au porteur d'un document. Le consul aura déjà reçu notification du retrait de son exequatur. Certains gouvernements peuvent peut-être demander la restriction du document, mais il ne semble pas qu'aucun d'eux puisse exiger du consul qu'il le détruise.

36. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) pense que l'Etat de résidence devrait au moins avoir la faculté de retirer le document lorsqu'il prononce le retrait de l'exequatur. Toutefois, comme le commentaire n'a qu'un caractère provisoire, le membre de phrase peut être maintenu pour le moment.

Il en est ainsi décidé.

37. M. SCELLE constate que les paragraphes 2, 3 et 4 du commentaire remédient à un grand nombre de défauts qu'il avait trouvés inacceptables dans l'article. Au paragraphe 3, le mot "inconvenable" n'est pas approprié. En revanche, il faut garder le mot "sanction" car ce qui est essentiel c'est que le retrait de l'exequatur, étant une sanction personnelle, ne peut jamais être qu'une mesure individuelle. Comme l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence ont pour ainsi dire un intérêt commun à envoyer et recevoir un consul, l'Etat de résidence ne saurait brusquement invoquer son droit de retirer l'exequatur sans informer l'Etat d'envoi des motifs qui le conduisent à infliger cette sanction.

38. M. TOUNKINE trouve l'expression "constitue une sanction" trop sujette à controverse. Ce qui doit être souligné, c'est que le retrait de l'exequatur n'est pas une mesure individuelle.

39. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) n'est pas sûr du sens des mots "mesure individuelle" dans le contexte. En tout cas, la deuxième phrase du paragraphe 3 paraît superflue.

40. M. SANDSTRÖM se demande si cette phrase est réellement nécessaire.

41. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) précise qu'elle est importante parce qu'elle souligne le caractère individuel de la mesure et montre que le retrait de l'exequatur ne doit jamais être une mesure collective visant un groupe entier de consuls.

42. M. SANDSTRÖM fait observer que cela ne résulte pas du texte de l'article; quoi qu'il en soit, l'explication est acceptable.

43. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) estime que le caractère individuel de l'exequatur est implicite dans le texte de l'article, mais qu'il doit être indiqué expressément dans le commentaire, d'autant plus qu'un certain nombre de membres ont souligné cet aspect de sa nature. La phrase pourrait être rédigée comme suit: "Le retrait de l'exequatur est donc une mesure individuelle qui ne peut être prise qu'en conséquence d'une telle conduite."

Il en est ainsi décidé.

44. Le PRESIDENT constate que la phrase suivante n'est pas fondée sur le texte de l'article et que le membre de phrase "est tenu de motiver" est beaucoup trop catégorique.

45. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répond que la phrase découle de l'article, car si l'Etat de résidence a le droit de demander le rappel du consul uniquement dans le cas où il existe des raisons sérieuses de se plaindre, il faut qu'il précise en quoi consistent ces raisons.

46. M. YOKOTA rappelle que de nombreux membres de la Commission étaient opposés à la disposition correspondante du projet primitif du rapporteur spécial

(A/CN.4/108). L'Etat de résidence n'est pas tenu d'indiquer les motifs de sa décision.

47. M. SANDSTRÖM est d'avis que la phrase ne peut pas rester telle qu'elle est, car la faculté discrétionnaire de ne pas donner les motifs résulte implicitement du texte de l'article.

48. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle que l'Assemblée générale a critiqué à plusieurs reprises le fait que certaines questions apparaissent dans les commentaires de la Commission qui ne figurent pas également dans le texte des articles. Le commentaire de l'article 17 en est un exemple frappant. Si la Commission décide d'insérer la phrase en question, il faut qu'une phrase similaire figure dans le texte de l'article et, dans ce cas, la dernière partie du paragraphe 3 du commentaire sera justifiée comme venant à l'appui de ce texte.

49. M. PAL pense qu'on pourrait appliquer *mutatis mutandis* au présent commentaire la solution adoptée pour le commentaire de l'article 8 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

50. M. SCELLE objecte que les relations diplomatiques et consulaires ne sont pas comparables, surtout en ce qui concerne la rupture des relations. Le retrait de l'exequatur signifie simplement un changement de consul, tandis que la rupture des relations diplomatiques entraîne un changement radical dans les relations des Etats intéressés. Le paragraphe 3 du commentaire devrait le préciser nettement.

51. M. SANDSTRÖM rappelle que l'article 8 du projet sur les relations diplomatiques n'exige aucune justification pour la rupture des relations, tandis que, dans le cas des relations consulaires, le commentaire du rapporteur spécial exige une justification pour le retrait de l'exequatur. Si la règle n'est pas la même, il faut le dire dans l'article et non dans le commentaire.

52. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) pense, comme M. Sandström, qu'il y a une différence entre les relations diplomatiques et consulaires, mais il ne croit pas qu'il soit indispensable d'énoncer la règle expressément dans l'article, car elle découle implicitement du paragraphe 1 de cet article. Toutefois, le commentaire pourrait être aligné plus exactement sur le texte de l'article.

53. Le PRESIDENT fait observer que la phrase du commentaire va si loin au-delà du texte de l'article qu'il pourrait en résulter des conséquences embarrassantes. Après tout, un Etat peut avoir d'excellentes raisons de retirer l'exequatur sans qu'il juge souhaitable de les indiquer. Le début de la phrase suivante n'est pas exact, car la garantie réside dans la demande préalable de rappel du consul et non dans l'indication des motifs.

54. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) suggère de supprimer la phrase ci-après: "Il en résulte que l'Etat de résidence est tenu de motiver la demande en question." La phrase suivante devrait alors commencer par les mots: "L'obligation de demander le rappel du consul constitue ...".

Il en est ainsi décidé.

COMMENTAIRE RELATIF À L'ARTICLE 13 (*suite*)

55. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) signale qu'il sera obligé d'apporter certaines modifications au texte de sa définition énumérative des fonctions consulaires (A/CN.4/L.83/Add.7, par. 10). Il présume que cette procédure est admissible puisque le texte sera inséré dans le rapport sous sa seule responsabilité.

56. Le PRESIDENT confirme que cette manière de faire est parfaitement régulière.

I. — INTRODUCTION

57. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) propose, pour se rapprocher davantage du Statut de la Commission, de substituer les mots "nécessaire ou désirable" à l'expression "souhaitable et possible", dans la première phrase du paragraphe 1 de l'introduction (voir A/CN.4/L.83/Add.6).

Il en est ainsi décidé.

58. M. AMADO propose de supprimer, au paragraphe 8, le membre de phrase "et dont tous ses membres ont une connaissance approfondie".

Il en est ainsi décidé.

59. M. FRANCOIS est d'avis que le paragraphe 11 devrait s'arrêter au mot "information", car il n'est pas indiqué d'adresser une demande de cette nature aux gouvernements en l'état actuel du projet. Une décision analogue a été adoptée touchant le projet sur le droit des traités.

Il en est ainsi décidé.

II. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

60. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que la quatrième phrase du paragraphe 12 devrait être quelque peu atténuée, sinon le lecteur s'attendrait à voir figurer dans le projet la distinction qui y est mentionnée. Or, tel n'est pas le cas bien que la Commission ait eu cette distinction présente à l'esprit.

61. Le PRESIDENT ne croit pas qu'il soit nécessaire de faire figurer cette distinction dans le texte même des articles; elle peut parfaitement être indiquée dans le commentaire. Il propose de modifier la phrase en question en lui donnant la forme ci-après: "Cette distinction doit être présente à l'esprit, comme l'a souligné le rapporteur spécial ...".

Il en est ainsi décidé.

62. Le PRESIDENT propose de supprimer le mot "bien" dans la deuxième phrase du paragraphe 19.

Il en est ainsi décidé.

63. Le PRESIDENT exprime certains doutes touchant le paragraphe 20, et notamment le dernier alinéa, car il croit que la plupart des membres de la Commission auraient contesté le fond de l'article 12 tel qu'il figurait dans le projet primitif.

64. M. YOKOTA est d'avis de supprimer l'ensemble du paragraphe 20, car il n'est pas à sa place dans l'introduction.

65. M. SCELLE partage cette opinion. Le paragraphe 20 ne fait pas ressortir clairement qu'il n'y a aucun rapport entre la représentation consulaire et la reconnaissance d'un gouvernement.

66. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer que le paragraphe 20 rend compte fidèlement de ce qui s'est passé au sein de la Commission. Il ne faut pas oublier que plusieurs membres ont manifesté leur accord sur le fond de l'article en question tout en étant opposés à son insertion dans le projet. Il faut tout de même expliquer dans le rapport de la Commission pourquoi l'article a été omis; cela dit, M. Zourek est prêt à remanier cette partie du commentaire.

67. Le PRESIDENT fait remarquer que l'article 12 du projet primitif du rapporteur spécial n'est pas la seule disposition qui ait été omise, et que la Commission n'est pas tenue de donner les raisons de sa décision, que l'on peut de toute façon retrouver dans les comptes rendus analytiques. La plupart des membres de la Commis-

sion ont jugé que l'article débordait le cadre du projet, et cela peut être considéré comme un argument décisif pour la suppression de l'ensemble du paragraphe 20.

68. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) se déclare prêt à retirer le membre de phrase "sans soulever d'objections contre la substance de cet article", qui figure au dernier alinéa du paragraphe 20.

69. M. AMADO se prononce pour la suppression du paragraphe 20 dans lequel le rapporteur spécial semble soucieux d'expliquer pourquoi son projet est incomplet, et, dans un certain sens, de rejeter la responsabilité de cette lacune sur la Commission elle-même.

70. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) nie toute intention de blâme à l'égard de la Commission pour l'omission de cet article. Elle est parfaitement libre de prendre une telle décision sans encourir aucune critique. Il a simplement voulu expliquer son point de vue personnel sur la question et rendre compte ensuite de la décision prise par la Commission.

71. M. SCELLE se demande si le rapporteur spécial a fait preuve d'objectivité en prétendant que la plupart des membres de la Commission ont approuvé la substance de l'article 12. Il espère que cette question fera l'objet d'un nouvel examen ultérieurement.

72. M. EL-KHOURI estime que l'ensemble du paragraphe 20 doit être supprimé puisque la substance de l'article 12 s'est révélée inacceptable.

73. Après un nouvel échange de vues, M. EDMONDS fait observer que la Commission ne doit pas entamer une discussion de procédure sur le point de savoir s'il faut indiquer dans le rapport les raisons qui l'ont incitée à omettre un article présenté par le rapporteur spécial. D'après M. Edmonds, une telle pratique ajouterait au rapport de la Commission des détails qui ne sont ni nécessaires ni pertinents. Tous les renseignements indispensables se trouvent dans les comptes rendus analytiques. Il propose formellement de supprimer l'ensemble du paragraphe 20.

Par 13 voix contre une, avec une abstention, la proposition est adoptée.

74. Le PRESIDENT met aux voix l'ensemble du projet de rapport de la Commission tel qu'il a été amendé.

Par 13 voix contre une, avec une abstention, l'ensemble du projet de rapport est adopté sous sa forme amendée.

Clôture de la session

75. Le PRESIDENT constate que la Commission a accompli un travail utile en dépit du fait que la session se soit heurtée à certaines difficultés pour diverses raisons.

76. Ce fut un grand privilège pour lui de présider ses délibérations et il n'est que trop conscient de ses propres faiblesses, d'autant plus que la présidence lui a fourni une position avantageuse d'où il a eu l'occasion unique d'apprécier les qualités exceptionnelles de ses collègues.

77. Il remercie tous les membres du Secrétariat de leur aide précieuse.

78. M. EDMONDS, M. EL-KHOURI, M. AGO, M. MATINE-DAFTARY, M. PAL, M. SCELLE, M. ZOUREK, M. ALFARO, M. FRANCOIS, M. BARTOS, M. TOUNKINE et M. AMADO rendent hommage à l'équité du Président, à sa patience, à sa loyauté intellectuelle, à son respect de l'opinion d'autrui, à sa science, à sa tolérance, à sa sincérité et à son dévouement à l'œuvre de la Commission.

79. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) remercie le Président des éloges qu'il a bien voulu adresser au Secrétariat.

80. Le PRESIDENT, après avoir remercié les membres de leurs aimables paroles, déclare close la onzième session de la Commission du droit international.

La séance est levée à 12 h. 30.

DEPOSITAIRES DES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

ALLEMAGNE
R. Eisenschmidt, Schwanthaler Strasse 59, Frankfurt/Main.
Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. Saarbach, Gertrudenstrasse 30, Köln (1).

ARGENTINE
Editorial Sudamericana, S.A., Alsina 500, Buenos Aires.

AUSTRALIE
Melbourne University Press, 369/71 Lonsdale Street, Melbourne C.1.

AUTRICHE
Gerold & Co., Graben 31, Wien, 1.
B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.

BELGIQUE
Agence et Messageries de la Presse, S.A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
W. H. Smith & Son, 71-75, boulevard Adolphe-Max, Bruxelles.

BIRMANIE
Curator, Govt. Book Depot, Rangoon.

BOLIVIE
Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.

BRESIL
Livraria Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro.

CEYLAN
Lake House Bookshop, Assoc. Newspapers of Ceylon, P.O. Box 244, Colombo.

CHILI
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Santiago.
Librería Ivens, Casilla 205, Santiago.

CHINE
The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Taipeh, Taiwan.
The Commercial Press, Ltd., 211 Honan Rd., Shanghai.

COLOMBIE
Librería Buchholz, Bogotá.
Librería América, Medellín.
Librería Nacional, Ltda., Barranquilla.

COREE
Eul-Yoo Publishing Co., Ltd., 5, 2-KA, Chongno, Seoul.

COSTA-RICA
Imprenta y Librería Trejos, Apartado 1313, San José.

CUBA
La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.

DANEMARK
Einar Munksgaard, Ltd., Nørregade 6, København, K.

EQUATEUR
Librería Científica, Guayaquil et Quito.

ESPAGNE
Librería Mundi-Prensa, Castello 37, Madrid.
Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, N. Y.

ETHIOPIE
International Press Agency, P.O. Box 120, Addis-Abéba.

FINLANDE
Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.

FRANCE
Editions A. Pédone, 13, rue Soufflot, Paris (Ve).

GHANA
University College Bookshop, P.O. Box 4, Achimota, Accra.

GRECE
Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athènes.

GUATEMALA
Sociedad Economico-Financiera, 6o Av. 14-33, Guatemala.

HAITI
Librairie "A la Caravelle", Boîte postale 111-B, Port-au-Prince.

HONDURAS
Librería Panamericana, Tegucigalpa.

HONG-KONG
The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.

INDE
Orient Longmans, Calcutta, Bombay, Madras, New Delhi et Hyderabad.
Oxford Book & Stationery Co., New Delhi et Calcutta.
P. Varadachary & Co., Madras.

INDONESIE
Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakorta.

IRAK
Mackenzie's Bookshop, Baghdad.

IRAN
"Guity", 482 Ferdowsi Avenue, Téhéran.

IRLANDE
Stationery Office, Dublin.

ISLANDE
Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.

ISRAEL
Blumstein's Bookstores, Ltd., 35 Allenby Road, Tel Aviv.

ITALIE
Libreria Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, Firenze, et Lungatevere Arnaldo da Brescia 15, Roma.

JAPON
Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

JORDANIE
Joseph I. Bahous & Co., Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.

LIBAN
Khayat's College Book Cooperative, 32-34, rue Bliss, Beyrouth.

LIBERIA
J. Momolu Kamara, Monrovia.

LUXEMBOURG
Librairie J. Schummer, Luxembourg.

MAROC
Bureau d'études et de participations industrielles, 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.

MEXIQUE
Editorial Hermes, S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.

NORVEGE
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt. 7A, Oslo.

NOUVELLE-ZELANDE
United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.

PAKISTAN
The Pakistan Co-operative Book Society, Dacca, East Pakistan.
Publishers United, Ltd., Lahore.
Thomas & Thomas, Karachi, 3.

PANAMA
José Menéndez, Apartado 2052, Av. 8A, sur 21-58, Panamá.

PARAGUAY
Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.

PAYS-BAS
N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.

PEROU
Librería Internacional del Perú, S.A., Lima.

PHILIPPINES
Alemar's Book Store, 769 Rizal Avenue, Manila.

PORTUGAL
Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.

REPUBLIQUE ARABE UNIE
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.

REPUBLIQUE DOMINICAINE
Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.

ROYAUME-UNI
H. M. Stationery Office, P.O. Box 569, London, S.E.1.

SALVADOR
Manuel Navas y Cía., 1a. Avenido sur 37, San Salvador.

SINGAPOUR
The City Book Store, Ltd., Collyer Quay.

SUEDE
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.

SUISSE
Librairie Payot, S.A., Lausanne, Genève.
Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zürich 1.

TCHECOSLOVAQUIE
Československý Spisovatel, Národní Třída 9, Praha 1.

THAILANDE
Pramuan Mit, Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.

TURQUIE
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.

UNION DES REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES
Mejdounarodnaïa Kniga, Smolenskaïa Plochtchad, Moskva.

UNION SUD-AFRICAINE
Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.

URUGUAY
Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elía, Plaza Cagancha 1342, 1° piso, Montevideo.

VENEZUELA
Librería del Este, Av. Miranda, No. 52, Edf. Galipán, Caracas.

VIET-NAM
Librairie-Papeterie Xuân Thu, 185, rue Tu-Do, B.P. 283, Saïgon.

YOUGOSLAVIE
Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenie.
Državna Preduzeća, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.
Prosvjeta, 5, Trg Bratstva i Jedinstva, Zagreb.

[59F2]

Les commandes et demandes de renseignements émanant de pays où il n'existe pas encore de dépositaires peuvent être adressées à la Section des ventes et de la distribution, Organisation des Nations Unies, New-York (Etats-Unis d'Amérique), ou à la Section des ventes, Organisation des Nations Unies, Palais des Nations, Genève (Suisse).

A/CN.4/SER.A/1959

Printed in Canada
17519—October 1959—750

Price: $U.S. 2.50; 18/-stg.; Sw. fr. 10.50
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: 59.V.1. Vol. I