ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1962

Volume I

Comptes rendus analytiques de la quatorzième session

24 avril—29 juin 1962

NATIONS UNIES

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1962

Volume I

Comptes rendus analytiques de la quatorzième session

24 avril—29 juin 1962

NATIONS UNIES
New York, 1964

AVERTISSEMENT

Les comptes rendus qui suivent ont été distribués à l'origine en tant que documents miméographiés A/CN.4/SR.628 à A/CN.4/SR.672. 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 documents de l'Organisation des Nations Unies sont désignés par des cotes qui se composent de lettres majuscules et de chiffres.

Les documents relatifs aux travaux de la quatorzième session de la Commission sont reproduits dans le volume II du présent *Annuaire*.

A/CN.4/SER.A/1962

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

N° de vente : 62. V. 4

Prix : 3,50 dollars (E.-U.)
(ou l'équivalent en monnaie nationale)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Membres de la Commission et Bureau ix

Ordre du jour xi

Liste des documents relatifs à la quatorzième session de la Commission xiii

Comptes rendus analytiques

628e séance

Mardi 24 avril 1962, à 15 heures

Ouverture de la session 1
Election des membres du bureau 1
Adoption de l'ordre du jour (A/CN.4/142) 2

629e séance

Mercredi 25 avril 1962, à 10 heures

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/145) 2

630e séance

Jeudi 26 avril 1962, à 10 heures

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour) (A/AC.4/145) *(suite)* .. 9

631e séance

Vendredi 27 avril 1962, à 10 heures

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour provisoire) (A/CN.4/145) *(suite)* 17

632e séance

Lundi 30 avril 1962, à 15 heures

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/145) *(suite)* .. 24

633e séance

Mardi 1er mai 1962, à 10 heures

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/145) *(suite)* .. 31

Pages

634e séance

Mercredi 2 mai 1962, à 10 heures

Constitution d'un comité de rédaction 37
Constitution d'un comité chargé d'examiner le programme de travaux futurs conformément à la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale (paragraphe 3) 37
Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/145) *(reprise des débats de la séance précédente)* 37

635e séance

Jeudi 3 mai 1962, à 10 heures

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/145) *(suite)* .. 45

636e séance

Vendredi 4 mai 1962, à 10 heures

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/145) *(suite)* .. 50

637e séance

Lundi 7 mai 1962, à 15 heures

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/145) *(suite)* .. 51
Coopération avec d'autres organismes (point 4 de l'ordre du jour) 51
Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/SR.144 et Add.1) 51

638e séance

Mardi 8 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article premier — Définitions - Alinéas *a*) et *b*) .. 57
Article 2 — Portée des présents articles 60

639e séance

Mercredi 9 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 3 — Capacité de devenir partie aux traités 65

Pages

640e séance

Mardi 10 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)* 71
Article 3 — Capacité de devenir partie aux traités *(suite)* 72

641e séance

Vendredi 11 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 4 — Pouvoir de négocier, de signer, de ratifier ou d'accepter un traité ou d'y adhérer .. 79

642e séance

Lundi 14 mai 1962, à 15 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 5 — Adoption du texte d'un traité 86

643e séance

Mardi 15 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 5 — Adoption du texte d'un traité *(suite)* 92
Article 6 — Authentification du texte comme définitif 96
Article 7 — Etats ayant le droit de signer un traité 97
Article 8 — Signature ou paraphe du traité 98
Article 9 — Effets juridiques de la signature définitive 98

644e séance

Mercredi 16 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 9 — Effets juridiques de la signature définitive *(suite)*
Paragraphe 1 98
Paragraphe 2 99

645e séance

Jeudi 17 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 9 — Effets juridiques de la signature définitive *(suite)*
Paragraphe 2 *(suite)* 107
Paragraphe 3 111
Article 10 — Traités sujets à ratification 112

646e séance

Vendredi 18 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 10 — Traités sujets à ratification *(suite)* . 115

Pages

647e séance

Lundi 21 mai 1962, à 15 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 11 — Procédure de ratification 124
Paragraphe 1 124
Paragraphe 2 125
Paragraphes 3 et 4 130
Article 12 — Effets juridiques de la ratification .. 130

648e séance

Mardi 22 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 13 — Participation à un traité par adhésion 132
Question d'ordre 136
Article 13 *(suite du paragraphe 32)* 136

649e séance

Mercredi 23 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 13 — Participation à un traité par adhésion *(suite)* 140

650e séance

Jeudi 24 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 13 — Participation à un traité par adhésion *(suite)* 148
Article 14 — Instrument d'adhésion 153
Article 15 — Effets juridiques de l'adhésion 153
Article 16 — Participation à un traité par acceptation 154

651e séance

Vendredi 25 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 17 — Faculté de formuler des réserves et de les retirer
Article 18 — Le consentement aux réserves et ses effets
Article 19 — L'objection aux réserves et ses effets 155

652e séance

Lundi 28 mai 1962, à 15 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 17 — Faculté de formuler des réserves et de les retirer
Article 18 — Le consentement aux réserves et ses effets
Article 19 — L'objection aux réserves et ses effets *(suite)* 164

Pages

653e séance

Mardi 29 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 17 — Faculté de formuler des réserves et de les retirer
Article 18 — Le consentement aux réserves et ses effets
Article 19 — L'objection aux réserves et ses effets *(suite)* 171

654e séance

Mercredi 30 mai 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 17 — Faculté de formuler des réserves et de les retirer
Article 18 — Le consentement aux réserves et ses effets
Article 19 — L'objection aux réserves et ses effets *(suite)* 180

655e séance

Vendredi 1er juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles présenté par le comité de rédaction . 187
Article premier — Définitions 188

656e séance

Lundi 4 juin 1962, à 15 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles
Article 17 — Faculté de formuler des réserves et de les retirer
Article 18 — Le consentement aux réserves et ses effets
Article 19 — L'objection aux réserves et ses effets *(reprise du débat de la 654e séance)* 192
Article 20 — Modalités et date d'entrée en vigueur 195
Coopération avec d'autres organismes (point 4 de l'ordre du jour (A/CN.4/146) *(reprise du débat de la 637e séance)* 196

657e séance

Mardi 5 juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 20 — Modalités et date d'entrée en vigueur *(reprise du débat de la séance précédente)* 199
Article 21 — Effets juridiques de l'entrée en vigueur 199
Article 22 — Enregistrement et publication des traités 200
Article 23 — Procédure d'enregistrement et de publication 203

Pages

Article 24 — La correction des erreurs dans le texte des traités pour lesquels il n'existe pas de dépositaire 203
Article 25 — La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il existe un dépositaire 206
Article 26 — Le dépositaire de traités plurilatéraux ou multilatéraux 206

658e séance

Mercredi 6 juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Article 27 — Les fonctions du dépositaire 208
Projet d'articles soumis par le Comité de rédaction *(reprise du débat de la 655e séance)*
Article 2 — Portée des présents articles 213
Article 3 — Capacité de conclure des traités 214

659e séance

Jeudi 7 juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles présenté par le Comité de rédaction *(suite)*
Article 4 — Pouvoir de négocier, de rédiger, d'authentifier, de signer, de ratifier ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer 217
Article 4 *bis* — Négociations et rédaction d'un traité 220
Article 5 — Adoption du texte d'un traité 221
Article 6 — Authentification du texte 225

660e séance

Vendredi 8 juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles présenté par le Comité de rédaction *(suite)*
Article 5 — Adoption du texte d'un traité 226
Article 8 — Signature et paraphe d'un traité 226
Article 9 — Effets juridiques de la signature 227
Article 10 — Ratification 228
Article 7 — Parties à un traité 230
Article 7 *bis* — Extension à d'autres Etats de la faculté de devenir parties au traité 230
Article 7 *ter* — Procédure selon laquelle un Etat devient partie à un traité 231

661e séance

Mercredi 13 juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles présenté par le Comité de rédaction *(suite)*
Article 19 *bis* — Droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité 235
Article 22 — Enregistrement et publication des traités 235
Article 24 — La correction des erreurs dans le texte des traités pour lesquels il n'existe pas de dépositaire 236
Article premier — Définitions 237

Pages

662e séance

Jeudi 14 juin 1962, à 11 h 15

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles présenté par le Comité de rédaction *(suite)*
Article 25 — La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il existe un dépositaire 241
Article 26 — Le dépositaire des traités multilatéraux 242
Introduction au chapitre II du projet de rapport de la Commission 242

663e séance

Lundi 18 juin 1962, à 15 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles soumis par le Comité de rédaction *(reprise du débat de la séance précédente)*
Article 17 — Formulation des réserves 245
Article 18 — Acceptation des réserves et objections aux réserves 248
Article 18 *bis* — Validité des réserves 250

664e séance

Mardi 19 juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles soumis par le Comité de rédaction *(suite)*
Article 18 *bis* — Validité des réserves *(suite)* 253
Article 18 *ter* — Effet juridique des réserves 259
Article 19 — Retrait des réserves 259
Article 27 — Les fonctions du dépositaire 259

665e séance

Mercredi 20 juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles soumis par le Comité de rédaction *(suite)*
Article 11 — Adhésion 261
Article 12 — Acceptation ou approbation 261
Article 13 — Procédure de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation 261
Article 14 — Effets juridiques de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation .. 263

666e séance

Vendredi 22 juin 1962, à 10 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles présenté par le Comité de rédaction *(suite)*
Article premier — Définitions 264
Article 2 — Portée des présents articles 265
Article 3 — Capacité de conclure des traités 266

Pages

Article 4 — Pouvoir de négocier, de rédiger, d'authentifier, de signer, de ratifier ou d'accepter un traité ou d'y adhérer 269
Article 4 *bis* — Négociation et rédaction d'un traité 270
Article 5 — Adoption du texte d'un traité 271
Article 6 — Authentification du texte 271
Article 7 — Parties à un traité 272

667e séance

Lundi 25 juin 1962, à 15 heures

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*
Projet d'articles soumis par le Comité de rédaction *(suite)*
Article 7 — Parties à un traité *(suite)* 273
Article 18 *bis* — Effet des réserves 278
Article 18 *ter* — Effet juridique des réserves 279
Article 19 — Retrait des réserves 280
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session
Chapitre II : Droit des traités (A/CN.4/L.101/Add.1) Introduction 280

668e séance

Jeudi 26 juin 1962, à 9 h 30

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(reprise du débat de la séance précédente)*
Projet d'articles soumis par le Comité de rédaction *(reprise du débat de la séance précédente)*
Article 8 — Signature et paraphe d'un traité ... 281
Article 9 — Effets juridiques de la signature .. 281
Article 10 — Ratification 282
Article 11 — Adhésion 283
Article 12 — Acceptation ou approbation 283
Article 13 — Procédure de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation 283
Article 14 — Effets juridiques de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation . 283
Article 17 — Formulation des réserves 284
Article 18 — Acceptation des réserves et objections aux réserves 284
Article 19 *bis* — Droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité 285
Article 20 — Entrée en vigueur des traités 285
Article 21 — Entrée en vigueur provisoire 285
Article 22 — Enregistrement et publication des traités 286
Article 24 — La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il n'existe pas de dépositaire 286
Article 25 — La corretion des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il existe un dépositaire 287
Article 26 — Le dépositaire de traités multilatéraux 287
Article 27 — Les fonctions du dépositaire 287
Article 7 *bis* — Extension à d'autres Etats de la faculté de devenir parties au traité 288

Pages

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

Chapitre I. — Organisation de la session (A/CN.4/L.101) 289

Chapitre II. — Droit des traités *(reprise du débat de la séance précédente)* 289

Rapports des organes subsidiaires de la Commission .. 293

Rapport du Comité chargé d'examiner le programme des travaux futurs de la Commission 293

Rapport de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements 294

Rapport de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats 294

669e séance

Mercredi 27 juin 1962, à 9 h 30

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

Chapitre II — Droits des traités (A/CN./L.101/Add.1) *(reprise du débat de la séance précédente)* 295

Chapitre V — Autres décisions et conclusions de la Commission (A/CN.4/L.101/Add.4 et Corr.2) 301

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(reprise du débat de la séance précédente)* 303

Projet d'articles soumis par le Comité de rédaction *(reprise du débat de la séance précédente)*

Article 7 — Parties à un traité

Article 7 *bis* — Extension à d'autres Etats de la faculté de devenir parties à un traité 303

670e séance

Jeudi 28 juin 1962, à 10 h 30

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

Chapitre II — Droit des traités (A/CN.4/L.101/Add.1) *(reprise du débat de la séance précédente)* 304

Pages

Chapitre V — Autres décisions et conclusions de la Commission (A/CN.4/L.101/Add.5) *(reprise du débat de la séance précédente)* 308

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(reprise du débat de la séance précédente)*

Projet d'articles soumis par le Comité de rédaction *(reprise du débat de la séance précédente)*

Article 7 — Parties à un traité

Article 7 *bis* — Extension à d'autres Etats de la faculté de devenir parties au traité *(reprise du débat de la séance précédente)* 310

671e séance

Jeudi 28 juin 1962, à 16 heures

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

Chapitre III — Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international (A/CN.4/L.101/Add.2) 311

Chapitre IV — Organisation des travaux de la prochaine session (A/CN.4/L.101/Add.3) 315

672e séance

Vendredi 29 juin 1962, à 9 h 30

Droit des traités (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/144 et Add.1) *(reprise du débat de la 670e séance et fin)* 316

Article 7 *ter* — Procédure de participation à un traité *(reprise de la discussion de la 660e séance)* 316

Article 18 *bis* — Effet des réserves 316

Article 20 — Entrée en vigueur des traités 316

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

Chapitre II — Droit des traités (A/CN.4/L.101/Add.1) *(reprise du débat de la 670e séance)* 316

Clôture de la session 322

COMPOSITION DE LA COMMISSION

La Commission est composée des membres suivants :

Noms	*Pays de nationalité*
M. Robert Ago	Italie
M. Gilberto Amado	Brésil
M. Milan Bartos	Yougoslavie
M. Herbert W. Briggs	Etats-Unis d'Amérique
M. Marcel Cadieux	Canada
M. Erik Castren	Finlande
M. Abdullah El-Erian	République arabe unie
M. Taslin Elias	Nigéria
M. André Gros	France
M. Eduardo Jiménez de Aréchaga	Uruguay
M. Victor Kanga	Cameroun
M. Manfred Lachs	Pologne
M. Liu Chieh	Chine
M. Antonio de Luna Garcia	Espagne
M. Luis Padilla Nervo	Mexique
M. Radhabinod Pal	Inde
M. Angel Paredes	Equateur
M. Obed Pessou	Dahomey
M. Shabtai Rosenne	Israël
M. Abdul Hakim Tabibi	Afghanistan
M. Senjin Tsuruoka	Japon
M. Grigory Tounkine	Union des Républiques socialistes soviétiques
M. Alfred Verdross	Autriche
Sir Humphrey Waldock	Royaume-Uni
M. Mustafa K. Yasseen	Irak

Tous les membres, à l'exception de M. Victor Kanga, ont assisté à la session de la Commission.

Bureau de la Commission

La Commission a élu le bureau suivant :

Président : M. Radhabinod Pal

Premier Vice-Président : M. André Gros

Second Vice-Président : M. Gilberto Amado

Rapporteur : M. Manfred Lachs

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour adopté par la Commission pour sa quatorzième session comprenait les points suivants :

1. Droit des traités
2. Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale]
3. Question des missions spéciales [résolution 1687 (XVI) de l'Assemblée générale]
4. Coopération avec d'autres organismes
5. Date et lieu de la quinzième session
6. Questions diverses.

Au cours de la session, la Commission a tenu quarante-cinq séances. Elle a examiné tous les points de l'ordre du jour sauf le point 3 (Question des missions spéciales).

A sa douzième session en 1960, la Commission avait, en application de la résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale, en date du 7 décembre 1959, invité le Secrétariat [1] à entreprendre une étude sur le régime juridique des eaux historiques, et à élargir le cadre de l'étude préliminaire indiquée au paragraphe 8 du mémoire sur les baies historiques élaboré par le Secrétariat à l'intention de la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer [2]. Cette étude (A/CN.4/143) a été soumise à la présente session, mais, comme la question ne figurait pas à l'ordre du jour, la Commission ne l'a pas examinée.

---

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960* (publication des Nations Unies, n° de vente : 60.V.1), vol. II, p. 174.

[2] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, documents officiels*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, Vol.I), document A/CONF.13/1.

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

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/925	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa première session	*Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10*
A/1858	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa troisième session	*Ibid., sixième session, Supplément n° 9*
A/3859	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session	*Ibid., treizième session, Supplément n° 9.* Rreproduit également dans l'*Annuaire 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/4425	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session	*Ibid., quinzième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II
A/4843	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa treizième session	*Ibid., seizième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II
A/5209	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quatorzième session	*Ibid., dix-septième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II
A/CONF.13/L.52	Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë	Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. II : séances plénières, annexes
A/CONF.13/L.53	Convention sur la haute mer	*Ibid.*
A/CONF.13/L.54	Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer	*Ibid.*
A/CONF.13/L.55	Convention sur le plateau continental	*Ibid.*
A/CONF.20/12 (et Corr.1)	Convention de Vienne sur les relations diplomatiques : Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends	Voir *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels*, vol. II
A/CONF.20/13 (et Corr.1 et 2)	Convention de Vienne sur les relations diplomatiques	*Ibid.*
A/CN.4/1/Rev.1	Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international : mémorandum du Secrétaire général	Publication des Nations Unies, n° de vente : 48.V.1(1)
A/CN.4/19	Droit des traités : réponses des gouvernements aux questionnaires de la Commission du droit international	Miméographié
A/CN.4/23	Droit des traités : rapport de J. L. Brierly, rapporteur spécial	Miméographié
A/CN.4/43	Droit des traités : deuxième rapport de J. L. Brierly, rapporteur spécial	Miméographié
A/CN.4/54	Droit des traités : troisième rapport de J. L. Brierly, rapporteur spécial	Miméographié
A/CN.4/63	Droit des traités : rapport de H. Lauterpacht, rapporteur spécial	Miméographié
A/CN.4/87	Droit des traités : deuxième rapport de H. Lauterpacht, rapporteur spécial	Miméographié
A/CN.4/96	Responsabilités des Etats. Responsabilité internationale : rapport de M. F. V. García Amador, rapporteur spécial	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/101	Droit des traités : rapport de Sir Gerald Fitzmaurice, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/107	Droit des traités, deuxième rapport de Sir Gerald Fitzmaurice, rapporteur spécial	*Ibid., 1957*, vol. II
A/CN.4/115 (et Corr.1)	Droits des traités : troisième rapport de Sir Gerald Fitzmaurice, rapporteur spécial	*Ibid., 1958*, vol. II
A/CN.4/120	Droit des traités : quatrième rapport de Sir Gerald Fitzmaurice, rapporteur spécial	*Ibid., 1959*, vol. II
A/CN.4/124	Rapport du Secrétaire de la Commission, M. Yuen-li-Liang, sur les travaux de la quatrième réunion du Conseil interaméricain de jurisconsultes	*Ibid., 1960*, vol. II
A/CN.4/130	Droit des traités : cinquième rapport de Sir Gerald Fitzmaurice, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/142	Ordre du jour provisoire	Adopté sans changement. Voir ci-dessus, page xi
A/CN.4/144 (et Add.1)	Droit des traités : premier rapport de Sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II
A/CN.4/145 (et Corr.1)	Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international : document de travail préparé par le Secrétariat	*Ibid.*
A/CN.4/146	Rapport de M. Radhabinod Pal, observateur de la Commission du droit international, sur les travaux de la cinquième session du Comité juridique consutatif africano-asiatique (Rangoon, janvier 1962)	*Ibid.*
A/CN.4/147	Résolution 1687 (XVI) de l'Assemblée générale sur la question des missions spéciales : document de travail rédigé par le Secrétariat	*Ibid.*
A/CN.4/L.9	Réserves aux conventions multilatérales : mémoire présenté par M. Gilberto Amado	Miméographié
A/CN.4/L.28	Droit des traités : texte des articles provisoirement adoptés par la Commission lors de sa troisième session	Miméographié
A/CN.4/L.76	Organisation des travaux futurs de la Commission : observations et propositions présentées par M. Jaroslav Zourek	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II
A/CN.4/L.101 (et Corr.1, Add.1, Add.2, Add.3, Add.4 et Corr.1, Add.5)	Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quatorzième session	Miméographié
A/AC.97/5/Rev.2	I. Etat de la question de la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles, étude établie par le Secrétariat ; *et*	
E/3511 - A/AC.97/13	II. Rapport de la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles	Publication des Nations Unies, n° de vente : 62.V.6
E/CONF.24/23	Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies pour une Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, 1956 : Acte final et Convention	Publication des Nations Unies, n° de vente : 57.XIV.2
ST/LEG/3/Rev.1	Etat des conventions multilatérales pour lesquelles le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire	Publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.6
ST/LEG/7	Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux	Miméographié

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

COMPTES RENDUS ANALYTIQUES DE LA QUATORZIÈME SESSION

Tenue à Genève, du 24 avril au 29 juin 1962

628e SÉANCE

Mardi 24 avril 1962, à 15 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

puis : M. Radhabinod PAL

Ouverture de la session

1. Le PRÉSIDENT déclare ouverte la quatorzième session de la Commission du droit international.

2. Après avoir félicité les anciens membres de leur réélection et les nouveaux de leur élection, le Président déclare que l'augmentation du nombre des membres de la Commission, qui a été porté à vingt-cinq, traduit — imparfaitement encore cependant — les grands changements qui se produisent dans le monde. L'un des traits caractéristiques de l'époque actuelle est l'apparition et l'affermissement du nouveau régime socialiste, qui joue un rôle décisif dans les affaires internationales ; un autre fait saillant est la disparition du système colonial, sur les ruines duquel s'édifient de nouveaux Etats. Du fait de cette évolution, le droit international subit une transformation profonde. Auparavant, il était impossible aux nations soumises à un régime colonial et à d'autres qui étaient théoriquement indépendantes de participer à la formulation des principes et des règles de droit international ; elles étaient régies par un droit international dont les puissances les plus fortes se servaient pour imposer leur volonté aux plus faibles. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui : le droit international tend à devenir quasi universel et ce phénomène d'universalisation se poursuivra jusqu'à ce que les derniers vestiges du colonialisme aient disparu, dans un avenir qui ne saurait être très éloigné.

3. La nature du droit international se modifie elle aussi. Le droit international est devenu une arme dans la lutte pour la paix : il fournit les conceptions fondamentales sur lesquelles repose le principe de la coexistence pacifique et auxquelles il faut se rallier si l'on veut éviter que l'humanité ne soit plongée dans le chaos. La persistance de la tension internationale et la poursuite de la guerre froide empêchent de résoudre des problèmes aussi importants que la représentation de la Chine à l'Organisation des Nations Unies, la conclusion d'un traité de paix avec l'Allemagne et l'accord sur le désarmement. Le développement progressif et la codification du droit international ainsi que le respect de ses règles sont indispensables au maintien de la paix, question d'une brûlante actualité pour l'ensemble de la communauté des nations.

4. La Commission a de sérieuses réalisations à son actif. Elle a établi les textes de base des conventions conclues lors de la Conférence de Genève sur le droit de la mer en 1958 et de la Convention sur les relations diplomatiques conclue à Vienne en 1961. Elle a également préparé le projet qui sera soumis à la Conférence diplomatique sur les relations consulaires projetée pour 1963, sans compter plusieurs autres tâches utiles dont elle s'est acquittée. Elle doit néanmoins faire son profit des critiques qui lui ont été adressées lors de la seizième session de l'Assemblée générale et dont la principale est le reproche qui lui a été fait de ne pas toujours accorder assez d'attention aux problèmes les plus urgents de l'heure. Le Président espère que, comme par le passé, l'esprit de coopération régnera au sein de la Commission et que celle-ci parviendra à mettre en œuvre de manière satisfaisante les recommandations formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution 1686 (XVI) et à établir des projets de textes acceptables pour tous.

Élection des membres du bureau

5. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter des candidatures à la présidence.

6. M. TABIBI propose d'élire M. Pal, qui a été un excellent Président en 1958.

M. PAL est élu Président par acclamation ; il prend place au fauteuil présidentiel.

7. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter des candidatures à la vice-présidence.

8. M. BRIGGS propose d'élire M. Gros.

M. GROS est élu premier Vice-Président par acclamation.

9. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter des candidatures à la deuxième vice-présidence.

10. M. TSURUOKA propose d'élire M. Amado.

M. AMADO est élu deuxième Vice-Président par acclamation.

11. Le PRÉSIDENT invite les membres à présenter des candidatures aux fonctions de rapporteur.

12. Sir Humphrey WALDOCK propose d'élire M. Lachs.

M. LACHS est élu Rapporteur par acclamation.

Adoption de l'ordre du jour (A/CN.4/142)

13. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter leurs observations sur l'ordre du jour provisoire.

14. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, souhaite cordialement la bienvenue aux membres de la Commission au nom du Secrétaire général par intérim. Grâce à l'augmentation du nombre de ses membres, la Commission représente maintenant les diverses formes de civilisation et les principaux systèmes juridiques qui existent dans le monde, et elle sera mieux en mesure de s'acquitter de la tâche qui lui incombe en matière de développement progressif et de codification du droit international.

15 Il n'a malheureusement pas été possible de reproduire et de faire distribuer le rapport de Sir Humphrey Waldock sur le droit des traités, en raison du retard avec lequel le rapport est parvenu au Secrétariat et de difficultés qui se sont produites lors de la reprise de la session de l'Assemblée générale à New York. Par la suite, la Commission jugera peut-être bon de commencer par le point 2 de son ordre du jour provisoire (Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international) sur lequel le Secrétariat a rédigé un document de travail qui porte la cote A/CN.4/145. L'Assemblée générale ayant accordé beaucoup de temps à cette question, qui est d'une grande importance, il y aurait peut-être avantage à lui consacrer les deux premières semaines de la session ; la discussion fournira la matière d'une partie importante du rapport de la Commission à l'Assemblée.

16. Sir Humphrey WALDOCK explique qu'il n'a pu commencer à rédiger son rapport qu'un peu plus tard qu'il ne l'avait prévu, ayant été dans l'impossibilité de se libérer de ses fonctions de Président de la Commission européenne des droits de l'homme. Le rapport est assez long, mais Sir Humphrey pense que sa longueur même permettra à la Commission de gagner du temps, car il s'est efforcé de faire la synthèse des débats d'une ampleur considérable que la Commission a déjà consacrés à cette question.

17. M. ROSENNE voudrait savoir si les deux autres questions sur lesquelles l'Assemblée générale a mis l'accent dans l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI), à savoir la responsabilité des Etats et la succession d'Etats et de gouvernements, seront abordées sous le point 2 ou sous le point 6 (Questions diverses) de l'ordre du jour. Si l'on discute de ces deux questions à propos du point 2, il semble que deux semaines suffiront difficilement à épuiser le sujet.

18. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, précise qu'il n'a pas voulu laisser entendre que l'examen du point 2 n'exigerait que deux semaines. Si la discussion n'est pas terminée au début de mai, la Commission pourrait suivre sa pratique habituelle et aborder l'examen de la question principale, pour revenir plus tard à celle qu'elle aura étudiée en premier lieu. M. Liang interprète la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale comme signifiant que la Commission est priée de donner la priorité à la question de la succession d'Etats et de gouvernements, mais n'est tenue de l'étudier au cours de la présente session qu'en fonction de son programme de travail ; il n'est pas demandé à la Commission de consacrer beaucoup de temps à l'examen de cette question quant au fond. Pour ce qui est de la responsabilité des Etats, la Commission examinera la manière dont elle devra organiser ses travaux sur ce point. Evidemment, la Commission peut, si elle le désire, consacrer un certain temps à un examen général des deux questions.

19. Le PRÉSIDENT propose que la Commission consacre deux semaines à l'examen du point 2 de l'ordre du jour et qu'elle aborde ensuite la question du droit des traités pour revenir plus tard au point 2 si elle le désire.

Il en est ainsi décidé.

L'ordre du jour (A/CN.4/142) est adopté.

La séance est levée à 15 h. 55.

629e SÉANCE

Mercredi 25 avril 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145)

[Point 2 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le point 2 de son ordre du jour, au sujet duquel le Secrétariat a préparé un document de travail (A/CN.4/145).

2. Il est dit au paragraphe 7 de ce document que l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale n'appelle pas de commentaires. Le Président comprend cette observation comme signifiant que la recommandation équivaut à une triple

directive — en premier lieu vient le droit des traités : le travail prévu pour la Commission dans ce domaine doit être poursuivi ; en deuxième lieu vient la question de la responsabilité des Etats : la Commission doit continuer de l'étudier et prendre à cet effet les mesures nécessaires, en lui conservant son rang dans l'ordre de priorité ; en troisième lieu vient la question de la succession d'Etats et de gouvernements : la Commission devra en entreprendre l'étude et l'inscrire sur la liste de ses travaux prioritaires de préférence à d'autres sujets. Le Président pense que la Commission devra désigner des rapporteurs spéciaux sur ces deux dernières questions.

3. Passant à l'alinéa *b*) du paragraphe 3, le Président fait observer que la tâche incombant à la Commission en vertu des dispositions de cet alinéa consiste : premièrement à établir une nouvelle liste de matières en vue de leur codification et du développement progressif du droit international, afin d'amener la communauté des nations à se soumettre au règne du droit ; deuxièmement à fixer sa méthode de travail pour l'avenir ; troisièmement à présenter ses conclusions sur ces questions à l'Assemblée générale pour sa dix-septième session.

4. M. TOUNKINE déclare que, tel qu'il le comprend, le paragraphe 3 du dispositif de la résolution 1686 (XVI) traduit le fait que la Sixième Commission entendait demander à la Commission du droit international de revoir l'ensemble de son programme de travail, en tenant compte des débats de la Sixième Commission et des derniers développements de la vie internationale. La Commission ne peut guère aborder l'un quelconque de ces sujets, même ceux qui sont mentionnés à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution, en se plaçant à un point de vue strictement technique. La Commission ne doit donc pas, pour le moment, se borner à discuter d'une question en particulier. Elle doit entamer un débat général ; ce débat pourra amener le dépôt de propositions précises sur les trois questions mentionnées à l'alinéa *a*) du paragraphe 3.

5. Il faut également que la Commission examine la valeur de nouvelles méthodes de travail, question dont on a beaucoup débattu aussi bien à la Commission du droit international qu'à la Sixième Commission, et qui, d'ailleurs, reste posée.

6. Pour toutes ces raisons, M. Tounkine pense que la Commission devrait d'abord examiner le paragraphe 3 de la résolution dans son ensemble, sans chercher à isoler les sujets mentionnés à l'alinéa *a*). Plus tard, la Commission devra évidemment se prononcer sur chacun de ces points pris isolément.

7. M. VERDROSS est d'accord avec M. Tounkine sur la nécessité de procéder à un débat général, étant donné, en particulier, la nouvelle composition de la Commission.

8. Il estime, comme le Président, que si la Commission maintient à son ordre du jour la question de la responsabilité des Etats, il faudra désigner un rapporteur spécial. L'ancien rapporteur spécial sur cette question a présenté des rapports qui traitent non seulement des principes du droit international régissant la responsabilité des Etats, mais encore de l'application de ces principes au statut des étrangers. Comme M. Verdross l'a déjà indiqué à la session précédente [1], il est possible d'élaborer dans un temps raisonnable un projet portant sur les principes généraux de la responsabilité des Etats, mais il est extrêmement douteux que l'on puisse établir de même un projet acceptable touchant le statut des étrangers. Il réitère donc la proposition qu'il avait faite à ce moment-là de séparer les deux questions et de ne confier au nouveau rapporteur spécial, si l'on en désigne un, que l'étude des principes généraux de la responsabilité des Etats.

9. M. Verdross constate que l'Assemblée générale a retenu la seconde proposition faite par lui, qui tendait à inscrire la question de la succession d'Etats et de gouvernements au programme des travaux de la Commission. Cependant, pour traiter utilement cette question, la Commission a besoin d'étoffer beaucoup sa documentation sur la pratique des nouveaux Etats. De longues recherches sont encore indispensables et, si la question était retenue, il faudrait demander au Secrétariat de préparer les documents nécessaires.

10. M. AMADO, prenant la parole en tant que membre du Comité des Dix-Sept, qui a élaboré le Statut de la Commission du droit international, et en sa qualité de membre le plus ancien de la Commission, tient à souligner l'importance de l'œuvre déjà accomplie par la Commission du droit international. Plus de la moitié des matières mentionnées dans l'*Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international* [2], préparé par le Secrétariat en 1949, ont été étudiées, y compris le droit de la mer dans son ensemble. La Commission a en outre élaboré un projet relatif au plateau continental et traité un certain nombre de questions qui lui avaient été renvoyées par l'Assemblée générale. De ce fait, il ne reste donc que six matières à traiter sur le nombre de celles qui figuraient dans la liste de 1949. Pour quelques-unes de ces matières, telles que la reconnaissance des Etats et des gouvernements, la pratique des Etats n'est pas encore bien définie ; d'autres n'ont pas une grande importance pratique pour la communauté des nations.

11. Malgré une certaine impatience qui s'est manifestée au cours des débats de la Sixième Commission, la Commission du droit international doit considérer les choses avec sérénité. Elle doit, en premier lieu, s'occuper du droit des traités, question dont tous ses membres sont anxieux de voir achever l'étude. Après cela, pour procéder au choix des matières, il faudra d'abord savoir si celles qui sont proposées sont arrivées à un stade de maturité suffisant pour être codifiées. M. Amado souligne à ce propos que la décision sur ce point appartient aux Etats : c'est à eux de se prononcer, compte tenu des intérêts opposés des membres de la communauté internationale et de la nécessité de trouver un moyen de coexistence. Parlant au nom de son pays devant la Sixième Commission, M. Amado a précisé

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. I, p. 219, par. 44.

[2] Publication des Nations Unies, n° de vente : 48.V.1 (1).

que le Brésil entend par là avant tout la coexistence des riches et des pauvres. Vue sous cet angle, la coexistence ne saurait être que pacifique, si l'on veut que soit assurée la libre circulation internationale des richesses économiques.

12. Il souligne que la Commission doit travailler dans le cadre de son mandat en tant que groupe d'experts à qui a été confiée la tâche d'élucider les règles existantes du droit international, c'est-à-dire celles qui sont en vigueur dans la communauté internationale, et d'énoncer ces règles d'une manière qui ait des chances d'être jugée acceptable par les gouvernements.

13. M. Amado est d'accord sur la nécessité d'un débat général ; s'il ressort de ce débat que la Commission juge opportun de donner la priorité ne serait-ce qu'à une seule question, le temps consacré à la discussion aura été bien employé.

14. M. PAREDES déclare que la Commission du droit international a accompli un travail remarquable qui sera une source d'encouragement pour l'avenir.

15. Bien que, dans l'article 15 du Statut de la Commission, le développement progressif du droit international soit mentionné avant sa codification, la Commission s'est, en fait, attachée à l'œuvre de codification. M. Paredes estime, quant à lui, que la codification pure et simple, c'est-à-dire la mise en forme systématique des règles existantes dans une branche particulière du droit, ne suffit pas et que la Commission doit se livrer à un examen plus approfondi des nouveaux facteurs sous l'influence desquels le caractère des droits et des devoirs des Etats s'est récemment transformé.

16. Il lui semble, à en juger par les termes du Statut de la Commission, qu'il n'existe pas de tâche plus élevée ni d'une plus grande utilité au service de la paix et de la compréhension entre les peuples — but suprême des Nations Unies — que celle qui a été confiée à la Commission du droit international. Mais, sur un point, la Commission doit faire mieux encore que par le passé : elle doit reconnaître et illustrer le nouvel esprit qui anime les relations entre Etats, sans quoi elle ne répondrait pas aux espoirs qui ont été mis en elle. M. Paredes énumère alors quelques-uns des facteurs de transformation auxquels il a fait allusion : en premier lieu, à l'ancienne notion de souveraineté absolue des Etats tend à se substituer celle de l'interdépendance des Etats ; en second lieu, l'on admet que les grandes puissances ne sont plus désormais les maîtres incontestés et que les petits pays ont le droit de faire connaître leurs vues ; en troisième lieu, l'on se rend de plus en plus compte que les Etats se doivent mutuellement aide et coopération, en particulier dans le domaine économique. Après avoir été pendant des siècles une des grandes aspirations de l'humanité, la société des nations est devenue aujourd'hui une réalité : les Etats ne sont plus considérés comme des entités complètement distinctes et isolées qui n'entretiennent de relations entre elles qu'à des fins égoïstes mais bien comme ayant des fins communes et devant agir en étroite collaboration pour tirer de la nature tous les biens qu'elle peut fournir. A la lumière de toutes ces considérations, il est indispensable de passer en revue les principes du droit international pour les mettre en harmonie avec les tendances nouvelles qui se font jour ainsi qu'avec les aspirations de l'humanité. Toute codification qui ne tiendrait pas compte de cette nécessité serait prématurée ou inefficace.

17. D'accord avec M. Tounkine, M. Paredes estime que la Commission doit entreprendre une étude plus approfondie de ses méthodes de travail, question à laquelle devrait s'ajouter celle des buts visés.

18. D'une façon générale, M. ROSENNE interprète la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale comme M. Tounkine : la Commission doit examiner l'ensemble du programme de ses travaux futurs. Le fait qu'un certain nombre de matières font l'objet d'une mention spéciale à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 ne signifie pas que ces questions n'appellent pas d'observations.

19. Dans la liste impressionnante des réalisations que la Commission a déjà à son actif il faut voir, surtout si l'on tient compte de la nouvelle composition de la Commission, non pas simplement une source de satisfaction mais un motif d'émulation. Alors qu'elle ne se composait que de 15 membres, la Commission a accompli une tâche immense : la codification du droit de la mer. Lorsque le nombre de ses membres a été porté à 21, elle a codifié les règles régissant les relations et immunités diplomatiques et consulaires. Aujourd'hui qu'elle compte 25 membres, elle doit s'efforcer de faire au moins aussi bien.

20. M. Rosenne se rallie sans réserve à l'opinion si souvent exprimée que, dans l'œuvre de codification, toute hâte excessive doit être bannie. Il faut avoir cette règle présente à l'esprit non seulement lorsqu'il s'agit de travaux portant sur des questions de fond mais aussi pour étudier le programme de travail que la Commission devra entreprendre en exécution du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale. Le programme de travail dressé en 1949 a remarquablement bien résisté à l'épreuve du temps. La Commission doit s'efforcer de suivre cet exemple et d'élaborer un programme constructif et complet. Ce faisant, elle ne doit pas oublier qu'il faudra probablement beaucoup de temps pour venir à bout du programme ainsi établi. Il est significatif que l'Assemblée générale ait, à deux reprises, souligné la nécessité d'un nouveau programme de codification. Le débat qui a conduit à l'adoption de la résolution 1505 (XV) s'est institué de façon plus ou moins spontanée. A sa session suivante, l'Assemblée générale a adopté, après un travail de préparation plus poussé, une décision mûrie qui a pris la forme du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI).

21. Après l'adoption de cette décision par l'Assemblée générale, deux questions se posent à la Commission : en premier lieu, la documentation disponible est-elle suffisante pour servir de base à l'étude qui a été confiée à la Commission par l'Assemblée générale et, en second lieu, combien de temps cette étude demandera-t-elle ? En ce qui concerne la première de ces questions, M. Rosenne estime que l'*Examen d'ensemble* de 1949 (A/CN.4/1/Rev.1) et le document de travail préparé par le Secrétariat (A/CN.4/145) fournissent une docu-

mentation assez abondante tout au moins pour procéder à un examen préliminaire ; le débat qui s'instituera devant la Commission montrera ensuite si d'autres documents sont nécessaires. Sur la deuxième question, M. Rosenne n'a pas d'idée très arrêtée. Au cours des débats de la Sixième Commission, plusieurs représentants ont indiqué que le rapport définitif de la Commission du droit international [c'est-à-dire le rapport demandé à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI)] ne doit pas nécessairement être préparé pour la dix-septième session de l'Assemblée générale en 1962. Par conséquent, si la Commission juge qu'il lui faudra plus de temps, il ne lui est pas interdit de prendre les dispositions nécessaires pour soumettre son rapport définitif à une date plus éloignée, pourvu qu'elle présente un rapport intérimaire d'ici la fin de l'année.

22. Il est incontestable que le principal sujet de discussion, à la présente session et dans les prochaines années, sera le droit des traités. Toutefois, ce n'est pas parce que la Commission sait quel sera le principal sujet de discussion, même si la matière est vaste, qu'il lui est interdit de mettre en route dès maintenant ses travaux sur d'autres questions. En effet, si la Commission du droit international n'avait pas maintenu la question du droit des traités à son ordre du jour pendant qu'elle s'occupait d'autres sujets, elle serait actuellement, à la présente session, en butte à de graves difficultés pour trouver un sujet auquel elle puisse consacrer la majeure partie de son temps.

23. La Commission doit appliquer deux critères au choix des sujets. Le premier de ces critères est la possibilité sur le plan technique, c'est-à-dire la possibilité, du point de vue de la documentation disponible, d'entreprendre la codification et le développement progressif du droit applicable à la question. M. Amado a fait remarquer avec raison que la question de la succession d'Etats et de gouvernements demanderait des travaux de recherche considérables sur la pratique des Etats. Le second critère est celui de la possibilité sur le plan politique. Sur ce point, ce n'est évidemment pas à la Commission qu'il appartient de se prononcer : la décision rentre dans le cadre des attributions spéciales de la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Cela confirme la nécessité d'un échange de vues entre la Sixième Commission et la Commission du droit international, échange de vues qui est particulièrement important pour l'élaboration du programme de travail futur de la Commission du droit international.

24. Le PRÉSIDENT fait observer qu'aux termes de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) il est recommandé à la Commission du droit international « de rendre compte à l'Assemblée, lors de sa dix-septième session, des conclusions auxquelles elle sera parvenue » au sujet du programme de ses travaux futurs.

25. M. ELIAS souligne que la plupart des pays d'Afrique qui ont récemment accédé à l'indépendance attachent une grande importance à la question de la succession d'Etats. A chacune des trois conférences tenues à Lagos (Nigeria) au cours des douze derniers mois, plusieurs délégations de pays africains ont saisi l'occasion qui se présentait pour examiner les problèmes nés du fait que les Etats métropolitains dont ils dépendaient précédemment avaient signé des traités et des accords les mettant en cause, bien des années avant leur indépendance. C'est ainsi que la Nigeria, qui est devenue indépendante le 1er octobre 1960, a hérité du Royaume-Uni plus de 334 accords de ce genre. Le Gouvernement du Royaume-Uni a déjà envoyé à la Nigeria les textes de 269 d'entre eux. Ils rentrent dans plusieurs catégories ; certains sont des accords bilatéraux conclus entre le Royaume-Uni et un autre Etat souverain, d'autres sont des accords multilatéraux signés par le Royaume-Uni et plusieurs Etats, mais la plupart sont des accords auxquels le Royaume-Uni est partie en tant que membre d'une organisation internationale. Quelques-uns de ces accords portent sur des questions qui intéressent le Royaume-Uni seulement, tandis que d'autres concernent le Royaume-Uni et un certain nombre de pays du Commonwealth. La majorité d'entre eux intéressent la Nigeria aussi bien que le Royaume-Uni.

26. A titre d'exemple des difficultés que soulève cette situation, on peut citer la décision prise par la Nigeria de rompre les relations diplomatiques avec la France à propos des essais nucléaires effectués au Sahara. L'Ambassade des Pays-Bas s'étant chargée des intérêts de la France, le Gouvernement français, par l'intermédiaire de ladite Ambassade, rappela l'existence d'un traité signé en 1923 — un an avant que les premiers élus nigériens aient participé au gouvernement de la Nigeria — donnant à la France le droit d'utiliser les ports et aéroports de ce pays pratiquement à perpétuité. Il soutenait que la Nigeria avait assumé tous les droits et obligations découlant du traité de 1923. Heureusement, les relations diplomatiques entre la Nigeria et la France ont été reprises par la suite et l'affaire en est donc restée là. La question est de savoir dans quelle mesure on peut attendre d'un nouvel Etat indépendant qu'il exécute toutes les obligations prévues par un tel traité, surtout s'il n'y était pas partie et si les effets de ce traité sont limités au pays intéressé. Au moment d'accorder l'indépendance, les pays métropolitains ont obtenu, par voie d'échange de lettres, que les traités et accords existants demeurent en vigueur. Malheureusement, la plupart des négociateurs des pays anciennement dépendants, dans leur hâte de les voir accéder à l'indépendance, n'ont pas examiné ces traités de près ; mais, l'indépendance acquise, dès que les juristes de ces pays ont pu étudier les traités à loisir, ils n'ont pas tardé à se rendre compte des difficultés qui peuvent en résulter.

27. Il faut donc se demander si le droit coutumier régissant la succession d'Etats est suffisamment large pour régler de tels cas. Le Secrétariat de la Conférence des Chefs d'Etats africains et malgache qui s'est tenue à Lagos s'est heurté à cette difficulté au moment de rédiger la charte élaborée par la Conférence. M. Elias appuie, par conséquent, la suggestion faite par M. Rosenne à la précédente séance de donner la priorité à la question de la succession d'Etats.

28. M. CASTRÉN dit que, lorsque la Sixième Commission a examiné le programme de travail de la Commission, au cours des quinzième et seizième sessions

de l'Assemblée générale, plusieurs délégations ont exprimé l'avis qu'il fallait donner à la Commission une latitude assez grande pour fixer l'ordre de ses travaux, et plusieurs gouvernements ont formulé le même point de vue dans leurs observations (A/4796 et Add.1 à 8). Il appartient certes à l'Assemblée générale de décider en dernier ressort, car il s'agit en l'occurrence d'une question politique bien plus que juridique. Au neuvième considérant du préambule de sa résolution 1505 (XV), l'Assemblée générale a déclaré que le programme de travail de la Commission devrait être examiné eu égard à l'évolution récente du droit international et compte dûment tenu de la nécessité de favoriser les relations amicales et la coopération entre les Etats. C'est une formule extrêmement large qui peut englober à la fois la codification et le développement progressif du droit international.

29. La Commission a pour tâche non seulement de codifier le droit international mais d'en assurer le développement progressif. Il est certes difficile d'établir, entre ces deux domaines, une distinction nette à un stade donné. La Commission devrait agir avec prudence, car si elle proposait des règles de droit trop avancées, les gouvernements ne les accepteraient pas. Rien ne l'empêche d'examiner des matières sur lesquelles on sait qu'il y a divergence d'opinions, mais cette étude ne mérite d'être entreprise que s'il s'agit de questions importantes et s'il y a des chances qu'elle soit couronnée de succès. La Commission pourrait également étudier des questions d'intérêt non pas général, mais régional, à condition qu'elles présentent une importance suffisante. Elle devrait éviter, toutefois, les sujets dont le caractère politique est trop prononcé.

30. La Commission devrait poursuivre son programme initial, notamment en ce qui concerne les deux sujets dont elle a déjà commencé l'étude, à savoir le droit des traités et la responsabilité des Etats. Ces deux sujets sont suffisamment vastes pour l'occuper largement mais il lui est loisible, s'il se pose une question d'une importance particulière, de lui donner la priorité.

31. Quant à la forme qu'il convient de donner aux textes, M. Castrén considère que les conventions sont généralement préférables aux codes. Les Conventions sur le droit de la mer et sur les relations diplomatiques montrent bien que la Commission est capable de rédiger de tels instruments et, en fait, les travaux préliminaires qu'elle a accomplis dans ces domaines ont fait gagner beaucoup de temps aux conférences de plénipotentiaires.

32. La Commission devrait s'abstenir d'examiner toute question qui relève de la compétence d'une autre organisation internationale, ainsi que toute question mal définie ou d'une portée trop vaste. Le programme qu'elle établira ne devra pas être à trop long terme ou trop rigide car la situation peut changer et de nouvelles questions passer au premier rang. A ce programme pourraient figurer les sujets qui ont déjà été déférés à la Commission, tels que le régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques, et les relations entre les Etats et les organisations internationales. Pour l'étude de la responsabilité des Etats, la Commission devrait élire un nouveau rapporteur spécial et décider s'il convient, au stade actuel, d'examiner la question du traitement des étrangers dans le cadre de cette étude. La reconnaissance des Etats et des gouvernements, la succession d'Etats et de gouvernements, les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, la juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national et le droit d'asile sont autant de questions importantes auxquelles on pourrait donner une certaine priorité. Les Gouvernements ont proposé une trentaine de nouveaux sujets dont certains sont extrêmement intéressants, mais le moment n'est pas encore venu d'en entreprendre l'étude.

33. Les discussions qui se sont déroulées au sein de la Commission même et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ainsi que les observations des gouvernements ont déjà fourni certaines indications sur l'organisation des travaux de la Commission. La situation a changé sensiblement depuis la récente augmentation du nombre de ses membres. Cet élargissement offre incontestablement des avantages réels car il permet à la Commission de bénéficier de l'expérience des membres nouvellement élus, mais il pose aussi des problèmes nouveaux. Si la Commission siégeait toujours en séance plénière, cela risquerait d'alourdir par trop les débats. Il conviendrait donc peut-être d'adopter une procédure nouvelle, la Commission se subdivisant en deux sous-commissions qui examineraient, en première lecture, le texte des conventions élaborées. En outre, on pourrait constituer un comité restreint qui aiderait le rapporteur spécial dans l'intervalle entre deux sessions et aussi nommer deux rapporteurs spéciaux pour des questions particulièrement complexes comme celle de la responsabilité des Etats. D'autre part, la Commission doit veiller à donner aux rapporteurs spéciaux des instructions aussi précises que possible. Elle peut, bien entendu, compter sur le Secrétariat des Nations Unies pour qu'il l'aide d'une manière aussi efficace que dans le passé, mais un secrétariat attaché directement à la Commission serait peut-être plus efficace. On pourrait également faire appel à une aide extérieure plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici. La suggestion de prolonger les sessions ou tenir deux sessions par an soulève des difficultés car les membres de la Commission ont d'autres occupations. Il ne serait guère possible, non plus, de se réunir deux fois par jour, car cela laisserait aux membres trop peu de temps pour se préparer. Si, toutefois, on créait des sous-commissions chargées de faire une partie du travail préparatoire, celles-ci pourraient siéger le même jour et les membres de la Commission pourraient, s'ils le désirent, assister aux deux réunions.

34. M. GROS dit combien il apprécie l'atmosphère de la Commission qui, à la différence des Commissions de l'Assemblée générale, est un véritable club dont les membres accueillent avec indulgence des idées qui ne sont pas les leurs. Il existe donc au sein de la Commission un climat intellectuel favorable à l'établissement de textes juridiques solides, qui peuvent ensuite être transformés en accords entre les Etats. La Commission ne doit jamais perdre de vue qu'elle a pour tâche de mettre au point des textes acceptables pour les Etats

dans les circonstances actuelles. C'est la raison pour laquelle le travail qu'elle a accompli au cours des précédentes sessions a été si remarquable. En dépit des difficultés qu'elle a rencontrées, elle a pu élaborer des projets de conventions grâce à l'expérience de ses membres, dont plusieurs ont exposé de façon très utile quelle était la pratique dans leur pays. C'est dans le même esprit que la Commission devrait aborder son programme de travail pour les cinq prochaines années.

35. Cinq ans en effet c'est beaucoup et c'est peu ; car cela ne représente que cinq sessions. La Commission doit examiner ce qu'elle peut étudier en plus de la question du droit des traités. Si elle réussissait, dans ce délai de cinq ans, à examiner la question de la responsabilité des Etats, elle aurait fait un immense travail. Si les Etats peuvent être amenés à s'entendre sur la manière de conclure des traités, de les appliquer et d'y mettre fin, l'un des piliers les plus solides du droit international aura été établi. L'étude de la responsabilité des Etats constituerait un second pilier essentiel. Il faut donc espérer que la Commission pourra présenter un rapport sur cette question. La codification de cette matière présente des difficultés certaines comme l'ont démontré les rapports qui ont déjà été proposés à la Commission. M. Tounkine a suggéré que la Commission adopte des méthodes nouvelles. M. Gros n'est pas certain qu'on puisse dès maintenant décider de confier l'étude de cette quesion à un, ou éventuellement à plusieurs rapporteurs spéciaux. Il est nécessaire avant cela que chaque membre dise comment il conçoit l'étude du droit de la responsabilité des Etats. La Commission doit aussi rechercher si la question peut être divisée en chapitres et si certains de ces chapitres peuvent ou doivent être examinés en premier lieu. Personnellement, il est disposé à examiner toutes les suggestions mais il voudrait insister sur la nécessité de définir une méthode de travail qui permette d'entamer le travail sur la responsabilité internationale dès la présente session.

36. M. Gros estime, comme M. Elias et M. Rosenne, que la Commission doit aborder la question de la succession d'Etats puisque l'Assemblée générale lui a demandé de le faire [résolution 1686 (XVI)]. Il serait peut-être préférable de se borner à l'examen de cette question seulement, car celle de la succession des gouvernements ne pose pas les mêmes problèmes d'actualité.

37. M. Gros ne pense pas qu'il y ait à craindre d'innover dans le domaine du droit international. Bien qu'il soit lui-même sans doute considéré comme représentant une tradition plutôt conservatrice, il rappelle que, depuis de nombreuses années, des juristes des pays de régime capitaliste et de régime socialiste sont habitués à discuter des problèmes juridiques et peuvent se mettre d'accord. La situation a été admirablement exposée par M. Verdross dans le discours qu'il a prononcé à Salzbourg en septembre 1961, en sa qualité de Président de l'Institut du droit international : « Notre science, a-t-il dit, n'est pas du tout impuissante à résoudre les problèmes nouveaux si elle tient compte des idées directrices du droit international, car ces idées sont en principe reconnues par les Etats nouveaux de l'Afrique et de l'Asie. En effet, si l'on étudie de plus près l'évolution actuelle de la communauté internationale, on ne peut pas méconnaître que les Etats représentés à la Conférence de Bandoung en 1955 n'ont nullement proclamé des principes juridiques nouveaux mais des idées qui se trouvent à la base même du droit international, comme le principe de l'égalité des Etats, le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures, le principe de la souveraineté territoriale, le principe de la solution pacifique de tous les conflits internationaux, ainsi que le principe du respect des droits de l'homme ». Cette déclaration représente l'opinion unanime des juristes dans le monde entier. Il n'existe aucune difficulté pour les juristes de toutes les écoles, pour interpréter le droit international selon des idées nouvelles.

38. En ce qui concerne la question de la succession d'Etats, elle n'a pas, récemment, soulevé de difficultés spéciales, à sa connaissance, mais M. Gros est prêt à fournir à la Commission des éléments d'information sur la manière dont les négociations se sont engagées sur ce point avec les territoires ayant relevé de la souveraineté française avant leur indépendance.

39. Pour conclure, M. Gros constate que les membres de la Commission sont d'accord pour étudier en priorité la question du droit des traités ; il conviendrait maintenant de se mettre également d'accord sur la manière dont sera abordée la question de la responsabilité des Etats. M. Gros appuie enfin la suggestion tendant à entreprendre immédiatement l'étude de la question de la succession d'Etats.

40. M. TABIBI rappelle que les résolutions 1505 (XV) et 1686 (XVI) ont pour origine le sentiment général qui s'est manifesté à la Sixième Commission qu'il fallait donner une impulsion nouvelle aux travaux de la Commission du droit international. L'on ne saurait sous-estimer le rôle de la Sixième Commission elle-même, qui dépend de la Commission du droit international en ce que celle-ci fournit la documenation qui doit alimenter ses débats.

41. Les opinions diffèrent à l'Assemblée générale sur les sujets que la Commission du droit international devrait étudier. Certaines délégations pensent qu'elle devrait se consacrer principalement à la codification, tandis que d'autres, et c'est le cas de la délégation afghane, estiment qu'elle ne devrait pas écarter les sujets complexes dont l'intérêt est d'une actualité toute particulière, même s'ils ont des résonances politiques, car la Commission est le seul organe des Nations Unies qui soit composé de membres indépendants, élus à titre personnel, capables de représenter la conscience du monde et par conséquent particulièrement aptes à formuler des principes de droit international qui puissent servir la cause de la coopération internationale. De nombreuses délégations sont d'avis, par exemple, que la Commission devrait codifier les règles de la coexistence pacifique.

42. La Commission n'a pas seulement pour tâche d'étudier les trois sujets énumérés à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI), mais aussi de passer en revue l'ensemble du droit international afin de choisir de nouveaux sujets qui devront être étudiés à la lumière des changements considérables qui se sont

produits ces dernières années par suite de la disparition du colonialisme et de la naissance de nouveaux Etats qui, tous, sont en mesure maintenant de participer au processus de développement du droit international. La documentation de base de cette revue générale est déjà réunie : elle est constituée par les observations des gouvernements, les comptes rendus des débats des quinzième et seizième sessions de l'Assemblée générale et le document de travail du Secrétariat (A/CN.4/145). La Commission devrait accorder une attention toute spéciale aux éléments du droit international qui peuvent contribuer directement à la consolidation de la paix. Elle doit faire connaître son avis sur le programme de ses travaux futurs à l'Assemblée générale pour sa dix-septième session.

43. Pour ce qui est des méthodes de travail, M. Tabibi, siégeant en qualité de représentant de son Gouvernement à la Sixième Commission, avait approuvé l'idée de tenir deux séances par jour mais, devenu membre de la Commission du droit international, il désire acquérir quelque expérience de sa façon de travailler avant d'exprimer une opinion à ce sujet. On a proposé de désigner deux rapporteurs spéciaux pour chaque sujet, le second devant être pour ainsi dire un suppléant qui pourra reprendre en charge le travail du rapporteur principal si celui-ci ne peut le poursuivre pour une raison ou pour une autre : cette suggestion, qui a déjà été examinée par l'Assemblée générale, présente certainement une grande valeur. On pourrait aussi modifier le statut de la Commission, en ce sens que le rapporteur spécial, qui n'aurait pas été réélu, pourrait néanmoins achever son travail.

44. M. Tabibi reconnaît la force de l'argument invoqué contre la prolongation de la durée des sessions de la Commission, car ses membres ne peuvent suspendre plus longtemps l'exercice de leurs fonctions régulières, mais il pense qu'il est opportun d'examiner la possibilité de porter la durée du mandat de ses membres de cinq à sept ans, de manière que le travail entrepris puisse être achevé sans solution de continuité. Cette modification pourrait à la longue se révéler plus économique pour les Nations Unies.

45. M. de LUNA approuve l'opinion exprimée par M. Gros touchant les trois sujets mentionnés à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI).

46. Tous autres sujets de codification ou de développement progressif devront être soumis à une triple épreuve : il faut savoir en premier lieu si, de l'avis des gouvernements, ces sujets présentent un caractère d'urgence ; en second lieu, s'ils se prêtent à la rédaction d'un projet d'instrument international qui ait des chances raisonnables d'être accepté, et enfin si l'on dispose de la documentation nécessaire pour que la Commission puisse faire œuvre utile. Grâce à l'application de ces critères, la Commission devrait être en mesure d'élaborer son programme de travaux futurs et, si elle est guidée par le sens du réel, elle devrait réussir à formuler des règles juridiques pour le maintien de la paix universelle.

47. En ce qui concerne les méthodes de travail, il faudrait étudier de près la possibilité, lorsque la nature du sujet s'y prête, de procéder à la première lecture, au moins, en comité et non en séance plénière.

48. Le PRÉSIDENT constate que, de l'avis général, c'est le droit des traités qu'il convient d'aborder en premier lieu. Quant aux deux autres sujets mentionnés à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI), le Président reconnaît que l'observation dont ils font l'objet, au paragraphe 7 du document de travail préparé par le Secrétariat (A/CN.4/145), est d'une rédaction ambiguë ; mais, quant à lui, le Président a formulé ses vues touchant cette résolution en termes non équivoques. Il lui semble toutefois que la Commission n'en reste pas moins désireuse, en examinant l'ordre de priorité des sujets dont elle souhaite entreprendre l'examen, d'y joindre ces deux questions.

49. En ce qui concerne la méthode de travail, le Président rappelle que la Commission n'a pas jugé possible précédemment, alors que le nombre de ses membres était moins important, d'adopter aucune des méthodes qui viennent d'être proposées. C'est ce que l'on peut constater en se reportant à l'Annuaire de la Commission pour 1958, volume II [3], pages 77 à 79, où figurent des propositions analogues faites par M. Zourek, et volume I [4], pages 171 à 177, où il est rendu compte de l'examen approfondi auquel la question a été soumise. L'occasion qui a amené la Commission à poser cette question se trouvait dans les débats consacrés aux méthodes de travail de la Commission par la Sixième Commission de l'Assemblée générale au cours des onzième et douzième sessions de cette dernière. De plus, si la Commission n'a pas alors pris de décision formelle sur ce point, elle a cependant réservé une place à la question dans son rapport à l'Assemblée générale, comme on peut le voir en consultant l'Annuaire de 1958, volume II [5], pages 112 et 113, paragraphes 62 à 67.

50. Pour ce qui est de la possibilité de prolonger la durée du mandat des membres de la Commission, le Président souligne qu'il faut beaucoup de temps pour préparer un projet, recevoir les observations des gouvernements, ce qui prend au moins deux ans, et procéder à un nouvel examen du projet à la lumière de ces observations. Il a d'ailleurs déjà dit lui-même que, pour que la Commission s'acquitte convenablement de ses importantes fonctions, elle devrait être un organe permanent, ou du moins posséder le même degré de continuité que la Cour internationale de Justice.

51. Passant à la question du choix de matières en vue de leur codification et du développement progressif du droit international, le Président appelle l'attention des membres de la Commission sur un passage de l'Annuaire de 1949 [6] figurant aux pages 33 et 34 où sont mentionnés

---

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1, vol. II).

[4] *Ibid.*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1, vol. I).

[5] Voir ci-dessus note 1.

[6] *Yearbook of the International Law Commission, 1949* (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.1).

les critères vraiment dignes de considération qui ont été suggérés par M. Amado et M. Scelle. De ce point de vue, les domaines où règne quelque tension, les domaine où le jeu des forces et des intérêts risque de créer l'anarchie sont ceux sur lesquels la Commission doit immédiatement porter son attention pour que puisse s'y instaurer un minimum d'harmonie.

52. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, explique que la remarque qui figure au paragraphe 7 du document de travail du Secrétariat (A/CN.4/145), selon laquelle l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) n'appelle pas de commentaires, doit être comprise en ce sens que la recommandation ne relève pas de l'examen du programme des travaux futurs. Les sujets du droit des traités et de la responsabilité des Etats sont déjà soumis à l'examen de la Commission depuis un certain nombre d'années et continuent à figurer à son ordre du jour. Le sujet de la succession d'Etats et de gouvernements est un de ceux qui relèvent de l'article 18 du Statut. D'autre part, en exécution de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de ladite résolution, la Commission voudra peut-être faire rapport à l'Assemblée générale à sa dix-septième session sur la manière dont elle entend traiter un certain nombre d'autres sujets qu'elle a été priée d'étudier, notamment ceux des missions spéciales, des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, du droit d'asile et du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques. Ces matières sont indiquées dans la note ajoutée par le Secrétariat à l'ordre du jour provisoire (A/CN.4/142).

53. M. ROSENNE reconnaît que la Commission doit faire rapport sur la question du programme de ses travaux futurs à la dix-septième session, mais les termes de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 ne semblent pas l'obliger à achever l'examen de ce programme au cours de la présente session. Il n'insistera cependant pas sur ce point si les membres de la Commission sont d'un autre avis.

La séance est levée à 13 heures.

630e SÉANCE

Jeudi 26 avril 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/AC.4/145) *(suite)*

[Point 2 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 2 de l'ordre du jour.

2. M. LACHS déclare qu'il suit de très près depuis le début l'œuvre de la Commission et qu'il a participé pendant douze sessions aux discussions que l'Assemblée générale a consacrées à l'état d'avancement des travaux de la Commission. En plus d'une occasion, il a été de ceux qui ont manifesté leur inquiétude de voir le droit international perdre du terrain comme on le constate depuis quelques années ; la Commission peut faire beaucoup pour arrêter ce processus et renverser la tendance. La codification est une tâche qui demande beaucoup de temps et d'efforts, mais les réalisations de la Commission dans ce domaine sont remarquables si on les compare aux résultats des travaux antérieurs, officiels ou privés. Cependant la Commission doit éviter aussi bien de s'en tenir de façon trop rigide à des principes qui appartiennent au passé que d'anticiper trop vite sur les développements futurs.

3. La liste des questions renvoyées à la Commission par l'Assemblée générale est intéressante mais ces questions devront être étudiées selon des méthodes différentes et il sera peut-être impossible de traiter certaines d'entre elles comme il convient. En s'acquittant de ses tâches la Commission doit tenir compte des grands changements qui s'opèrent dans le monde et ne pas perdre de vue les nouvelles relations internationales qui sont en train de prendre forme. Parmi les questions mentionnées à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale, la seule sur laquelle les travaux soient déjà sérieusement entamés est le droit des traités ; malgré la rédaction qui a été donnée à cet alinéa, il est clair qu'il n'en va pas de même de la question de la responsabilité des Etats. Pour cette dernière question, la Commission doit non seulement envisager de désigner un ou plusieurs nouveaux rapporteurs spéciaux mais encore se prononcer sur la façon dont le sujet doit être traité. Elle devra également consacrer un débat préliminaire à la procédure à suivre en ce qui concerne la question de la succession d'Etats et de gouvernements.

4. Enfin, en exécution de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la même résolution, la Commission devra prendre en considération la liste des matières qui lui ont été renvoyées par l'Assemblée générale et l'ordre dans lequel elle devra les étudier.

5. M. BRIGGS partage l'opinion selon laquelle la Commission doit accorder la priorité à la formulation du droit des traités en son état actuel et à sa codification, ce qui serait de la plus grande utilité pour les Etats. Ce travail absorbera sans doute la majeure partie du temps dont la Commission disposera pendant les quatre ou cinq années à venir — encore est-ce là une estimation modérée ; c'est pourquoi la question de l'ordre de priorité à donner aux autres matières paraît, en fait, quelque peu théorique. Néanmoins M. Briggs reconnaît qu'il y aurait intérêt à entamer tout au moins les travaux sur un certain nombre d'autres sujets.

6. Lors de la seizième session de l'Assemblée générale, l'opinion s'est nettement dégagée, à la Sixième Commission, que la Commission du droit international doit songer à désigner des rapporteurs spéciaux pour les trois questions de la responsabilité des Etats, de la succession d'Etats et des missions spéciales. Plus rares sont les orateurs qui se sont déclarés d'avis que la Commission devrait examiner les questions du droit d'asile, du régime juridique des eaux historiques et des

relations entre les Etats et les organisations internationales. M. Briggs ne saurait dire si cela tient à ce que ces questions les intéressaient moins ou à ce qu'ils se sont rendu compte que le temps manquerait pour les traiter.

7. A supposer que la Commission ne doive désigner de rapporteurs spéciaux que pour les questions que l'Assemblée générale lui a demandé d'étudier en dehors du droit des traités, il reste à savoir si la documentation qui existe est suffisante pour que la codification soit possible. M. Briggs relève, au paragraphe 176 du document de travail du Secrétariat (A/CN.4/145), que les volumes 10 et 11 de la Série législative des Nations Unies sont consacrés au statut juridique et aux privilèges et immunités des organisations internationales et, à l'alinéa *c*) du paragraphe 12, qu'une étude sur le régime juridique des eaux historiques préparée par le Secrétariat sera distribuée à la présente session de la Commission ; par contre, sur la question si importante de la succession d'Etats, on ne dispose d'aucune documentation de ce genre et il est fort possible qu'un rapporteur spécial n'accepte pas d'entreprendre des recherches avant que la documentation ait été réunie et classée.

8. En outre, la succession d'Etats et de gouvernements constitue en réalité deux questions distinctes qui présentent certaines analogies et des différences importantes en ce qui concerne aussi bien la théorie que la pratique. A supposer même que la Commission étudie séparément la question de la succession d'Etats, elle devra encore décider s'il convient de traiter, à ce titre, des rapports entre la succession d'Etats et les traités, la propriété publique, les droits de l'Etat, la responsabilité non contractuelle, les dettes publiques, les concessions, les contrats, les pensions, les droits privés, le maintien en vigueur ou la caducité de la législation antérieure. On peut concevoir — mais M. Briggs ne prétend pas formuler d'opinion arrêtée sur la question — qu'il puisse être préférable de traiter des rapports entre la succession d'Etats et les traités dans le cadre du projet relatif au droit des traités, au titre des effets de certains changements politiques sur l'extinction ou le maintien en vigueur des traités.

9. En ce qui concerne la responsabilité des Etats, aucun problème de documentation ne se pose puisqu'il existe un grand nombre de décisions jurisprudentielles rendues par des tribunaux internationaux. Sur les 54 Etats qui ont pris position, à la seizième session de l'Assemblée générale, en faveur de la codification du droit de la responsabilité des Etats, 13 ont préconisé ce qu'ils ont appelé une conception « plus large » de la question ; mais le représentant du Royaume-Uni a fait entendre une mise en garde, déclarant qu'il fallait s'opposer avec fermeté à toute tentative faite pour y introduire des considérations politiques. M. Briggs, quant à lui, est convaincu qu'un certain nombre des questions qui ont été évoquées au cours des débats de la sixième Commission n'ont qu'un rapport lointain — ou même n'ont aucun rapport — avec ce dont les juristes et les tribunaux internationaux s'occupent au titre du droit de la responsabilité des Etats.

10. C'est user d'appellations radicalement fausses que de qualifier de droit colonial ou de droit impérialiste la partie du droit de la responsabilité des Etats qui régit le traitement des étrangers. Le droit international en ce domaine est ce qu'il a toujours été : le droit qui régit les relations entre Etats indépendants — droit qui a été appliqué à des milliers de cas par des tribunaux internationaux constitués par les parties et comptant presque toujours des juges de la nationalité desdits Etats. Un cas où deux Etats en litige ont renoncé à la présence des juges de leur nationalité est celui des réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc [1] ; il a fourni au juge Max Huber l'occasion d'indiquer clairement où est l'essentiel de la question de la responsabilité encourue, en droit international, au titre de la protection des étrangers, ce qu'il a fait dans les termes suivants :

> « Il est acquis que tout droit a pour but d'assurer la coexistence d'intérêts dignes de protection légale. Cela est sans doute vrai aussi en ce qui concerne le droit international. Les intérêts contradictoires en présence pour ce qui est du problème de l'indemnisation des étrangers sont, d'une part, l'intérêt de l'Etat d'exercer sa puissance publique dans son propre territoire sans ingérence et contrôle aucun des Etats étrangers, et, d'autre part, l'intérêt de l'Etat de voir respecter et protéger effectivement les droits de ses ressortissants établis en pays étrangers. »

Dans l'ouvrage de M. Whiteman intitulé *Damages in International Law* sont examinées plus de 30.000 réclamations internationales relevant de ce domaine, toutes affaires réglées par décision de justice et non par le recours à la force ou par quelque intervention. Toutefois, même si la Commission décidait de traiter de la question de la responsabilité des Etats *lato sensu*, il serait bon d'examiner d'abord un aspect particulier de cette question et on ne saurait choisir pour cela de sujet mieux approprié que celui de la responsabilité internationale des Etats touchant le traitement juste et humain des étrangers. Il est bien certain, selon M. Briggs, que la Commission doit désigner un rapporteur spécial pour étudier ce sujet. Etant donné son programme très chargé, la Commission devrait peut-être remettre à plus tard la désignation de rapporteurs spéciaux sur d'autres questions.

11. Sir Humphrey WALDOCK explique que le premier rapport qu'il a préparé en tant que rapporteur spécial pour le droit des traités (E/CN.4/144) porte sur la conclusion, l'entrée en vigueur et l'enregistrement des traités. Il se propose de présenter deux autres séries d'articles traitant : les uns de la validité substantielle et temporelle, qui a fait l'objet des deuxième et troisième rapports de Sir Gerald Fitzmaurice (A/CN.4/107 et 115) ; les autres des effets des traités entre les parties et à l'égard des Etats tiers, qui ont fait l'objet des quatrième et cinquième rapports de Sir Gerald (A/CN.4/120 et 130). Sir Humphrey espère achever cette tâche en deux ans, mais il se peut évidemment que d'autres questions se posent à mesure qu'il avancera dans ses travaux.

12. On a mentionné, à la précédente séance, certains points où la question de la responsabilité des Etats et

[1] *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 630 (publication des Nations Unies, n° de vente : 1949.V.1).

celle de la succession d'Etats et de gouvernements rejoignent la question du droit des traités. Dans son cinquième rapport, Sir Gerald Fitzmaurice n'a évoqué que très brièvement la question de la succession d'Etats ; cela autorise peut-être à penser que cette question pourrait être traitée séparément. Sir Gerald s'est borné à une brève mention de la succession d'Etats dans deux articles de son projet et semble avoir admis qu'il existe un principe général régissant la succession d'Etats. Sir Humphrey, quant à lui, envisage la question d'un point de vue qui diffère peut-être quelque peu de celui de Sir Gerald. Il se demande jusqu'à quel point il est permis d'affirmer qu'il existe une théorie de la succession d'Etats. Il existe un certain nombre de sujets assez disparates au sujet desquels se pose un problème semblable à celui qui se pose en cas de succession ; mais ce qui n'est nullement certain, c'est que la solution de ces problèmes repose sur une théorie de la succession d'Etats qui formerait un tout cohérent. Telle est aussi la conclusion d'une récente étude d'O'Connell [2]. On dispose, en réalité, d'éléments de documentation assez abondants, en dehors même de la pratique récente à laquelle il a été fait allusion. Pour ce qui est de la succession aux traités, la pratique suivie dans la période récente en ce qui concerne les territoires britanniques fait en majeure partie l'objet d'une information accessible et l'on trouve, par exemple, un exposé instructif de l'attitude adoptée par la République d'Irlande à l'égard des traités d'extradition signés par la Grande-Bretagne dans un récent volume du *British Year Book* [3]. Personnellement, Sir Humphrey pense que la succession aux traités dépend essentiellement de la question de savoir en quoi les changements survenus dans l'ordre politique ont affecté la personnalité des Etats qui ont conclu le traité. Plus importante que la pratique suivie dans les relations entre l'ancien Etat et le nouveau est sans doute l'attitude des Etats tiers touchant la succession aux traités, question sur laquelle il existe moins d'éléments d'information. Vue d'un certain angle, la question fait partie du droit des traités ; elle a effectivement été étudiée par Lord McNair dans son ouvrage « *The Law of Treaties* à propos des effets des modifications territoriales et de la doctrine *rebus sic stantibus*.

13. Les points sur lesquels la doctrine de la responsabilité des Etats touche au droit des traités ont été mentionnés par Sir Gerald Fitzmaurice dans son quatrième rapport dans le cadre des articles relatifs aux conséquences de la violation d'un traité. Il serait bon de fixer, d'une manière ou de l'autre, la ligne de partage entre les sujets confiés aux deux rapporteurs spéciaux.

14. La responsabilité des Etats est une question qui couvre un champ immense, mais il existe un certain nombre de principes généraux applicables en la matière, par exemple ceux qui concernent la responsabilité non contractuelle et notamment la diligence requise, le traitement des étrangers, les voies de recours internes, la nationalité de la demande, le respect de la souveraineté territoriale et quelques autres. Sir Humphrey n'a pas d'idée arrêtée sur l'ordre dans lequel il serait préférable d'étudier ces divers principes, mais, s'il pense comme M. Briggs que la question du traitement des étrangers reste très réelle dans le monde d'aujourd'hui et intéresse tout Etat indépendant, il doute cependant que la priorité doive être donnée à cet aspect de la question de la responsabilité des Etats.

15. Au surplus, il serait peut-être utile de commencer les travaux sur un ou deux sujets plus limités. Sir Humphrey attend avec intérêt la publication du document du Secrétariat sur le régime juridique des eaux historiques, qui donnera probablement une idée de ce qui peut être fait dans ce sens.

16. En ce qui concerne la méthode de travail de la Commission, Sir Humphrey dit que l'idée de subdiviser la Commission en deux comités l'avait d'abord séduit, mais qu'après avoir assisté à une session, il s'était rendu compte que cette manière de faire nuirait à la valeur des travaux de la Commission. Lorsqu'elle travaille en séance plénière, la Commission peut faire beaucoup pour concilier les points de vue quand il s'agit de divergences d'opinions nées de malentendus, et l'on accepte assez généralement les conclusions qui se dégagent de ses débats pour cette simple raison qu'elles sont représentatives des opinions du monde entier. Le fait de scinder la Commission en deux groupes aurait pour résultat qu'il faudrait ou renoncer à cet avantage, ou répéter en séance plénière les débats qui auraient déjà eu lieu en comité. Cela créerait d'ailleurs une autre difficulté pratique : en effet, lorsque le Comité de rédaction aura commencé ses travaux, il sera probablement impossible de tenir deux séances simultanément.

17. M. PESSOU dit que tous les Etats africains se sont heurtés, lors de leur accession à l'indépendance, à certaines difficultés dont a parlé M. Elias à la séance précédente [4] mais que les moyens employés pour les surmonter ont été très différents. Les treize gouvernements des Etats constituant l'Union africaine et malgache (UAM) ont conclu un certain nombre d'accords avec la France, avec d'autres Etats et avec les organisations internationales. M. Gros, qui a parlé des relations entre ces gouvernements et la France, sait assurément qu'il n'y a pas eu de contentieux entre eux.

18. Selon une règle certaine de droit international, les traités ne lient que les parties ; d'autre part, certains traités qui n'ont pas été conclus sur un pied d'égalité doivent être considérés comme nuls et non avenus lorsque les circonstances changent : c'est là un point sur lequel M. Tounkine a fait la lumière dans ses interventions devant la Sixième Commission. Par exemple, le régime international du Congo et du Niger, institué en 1885 par le Traité de Berlin, puis confirmé en 1919 par le Traité de Saint-Germain-en-Laye, doit être considéré comme caduc puisqu'il ne correspond plus aux circonstances actuelles.

19. Les membres de l'UAM ont conclu solidairement et individuellement un certain nombre d'accords économiques, financiers et culturels avec la France et entre eux. Ils ont également conclu ou renouvelé avec plusieurs

[2] D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, 1956.

[3] Paul O'Higgins, « Irish Extradition Law and Practice », *British Year Book of International Law*, vol. XXXIV, 1958, p. 274.

[4] 629e séance, par. 25 et 26.

pays une série d'accords commerciaux, dont une partie avaient été conclus antérieurement à l'indépendance. Dans certains cas, la question se posera de savoir si les relations établies par les nouveaux traités sont compatibles avec les dispositions des traités bilatéraux ou multilatéraux antérieurs, question qui a été débattue par les chefs d'Etats de l'UAM lors de leur récente réunion à Bangui.

20. M. Pessou espère vivement que le droit de la succession d'Etats et de gouvernements sera codifié, car c'est là une question qui intéresse directement le développement politique des Etats africains.

21. M. YASSEEN dit que, le monde ayant changé, des ajustements très substantiels à beaucoup de règles de droit international sont devenus nécessaires. L'un des faits les plus importants de l'époque actuelle se trouve dans l'accession générale des peuples à l'indépendance. Depuis qu'a été établie, en 1949, la liste de matières choisies en vue de leur codification, le nombre des membres de l'Organisation des Nations Unies a presque doublé et le jour n'est pas loin où tous les peuples auront accédé à l'indépendance.

22. Pour que le droit continue à régir la communauté des nations, il est indispensable que les nouveaux Etats acceptent librement les règles du droit international et que cette acceptation soit pleine et entière et non purement formelle. S'il en est ainsi, elle sera le plus sûr garant de l'efficacité du droit international.

23. Malheureusement, beaucoup de nouveaux Etats n'ont pas toujours eu à se féliciter de l'expérience qu'ils ont faite du droit international. Ce fait, très réel, a eu des répercussions graves sur l'ordre international, car il a conduit, dans certains cas, à mettre en cause le bien-fondé des règles du droit international dans leur ensemble. M. Yasseen ne s'étendra pas sur cette tendance extrémiste qui, tout en étant compréhensible sans doute, n'est pas justifiable, mais il croit nécessaire de comprendre la crise que traverse le droit international, pour en maintenir les effets dans des limites raisonnables.

24. M. Verdross, en sa qualité de Président de l'Institut de droit international, a fait un remarquable effort en ce sens dans le discours qu'il a prononcé, à Salzbourg, lors de l'ouverture de la session de l'Institut au mois de septembre 1961. M. Verdross a déclaré que les nouveaux Etats ne semblent pas mettre en doute la validité de l'ensemble du droit international, mais seulement certaines garanties touchant la condition des étrangers ; en même temps, M. Verdross s'est déclaré convaincu que les nouveaux Etats seraient disposés à protéger les avoirs des étrangers qui auront été admis, à la demande de ces Etats, sur leur territoire après leur libération. Par « libération », il faut probablement entendre l'indépendance authentique et non pas un semblant d'indépendance qui ne serait que le manteau du colonialisme. L'idée intéressante avancée par M. Verdross met en relief la nécessité de revoir de nombreux chapitres du droit international et, en particulier, les règles qui régissent la conclusion des conventions internationales et leur extinction, le statut des étrangers et les règles relatives aux concessions internationales et à la protection diplomatique de ces concessions.

25. En ce qui concerne l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale, M. Yasseen n'a pas d'observations à présenter sur la question du droit des traités, qui doit constituer, comme on en a convenu, le principal sujet d'étude de la Commission à la présente session.

26. A propos de la responsabilité des Etats, il relève que le rapporteur spécial a centré son attention sur l'une seulement des nombreuses applications pratiques des règles générales de la responsabilité des Etats, à savoir le traitement des étrangers. Malgré l'importance de cet aspect particulier de la question, ce n'est pas la meilleure manière d'aborder le sujet. La Commission devrait s'attacher à formuler des règles où seraient énoncés les principes généraux qui régissent la responsabilité de l'Etat dans tous les domaines de l'activité internationale. Une fois que la Commission se sera mise d'accord sur ces principes généraux, elle pourra utilement en étudier les applications pratiques et désigner à cette fin plusieurs rapporteurs spéciaux qui traiteront chacun d'un domaine particulier de l'activité internationale.

27. Point n'est besoin de souligner l'importance de la question de la succession d'Etats et de gouvernements. M. Elias et M. Pessou ont clairement démontré l'importance pratique considérable que présente cette question pour les Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance. Il faut de toute nécessité et au plus vite formuler, de manière aussi complète et aussi précise que possible, les règles applicables en la matière, dans l'intérêt des nombreux Etats qui sont devenus indépendants depuis peu.

28. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, constatant qu'il a été question à plusieurs reprises du concours que le Secrétariat pourrait apporter à la Commission dans ses travaux futurs, dit qu'il voudrait saisir l'occasion qui se présente pour faire quelques remarques à ce sujet. Il a été frappé des observations du Rapporteur général et, comme lui, il tient à souligner que la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale, et notamment l'alinéa *b*) du paragraphe 3, témoignent de l'intérêt particulier que l'Assemblée attache à l'examen du programme de travail de la Commission du droit international, intérêt qu'elle n'avait pas manifesté avant sa résolution 1505 (XV) du 12 décembre 1960.

29. Depuis sa création en 1949, la Commission n'a pas manqué d'insérer, dans tous ses rapports annuels, un chapitre sur l'organisation de ses travaux futurs et sur ses méthodes de travail. Mais cet aperçu que la Commission donne habituellement des tâches à entreprendre dans l'avenir immédiat et de la manière dont elle entend s'en acquitter ne répondrait pas suffisamment à la demande formulée par l'Assemblée à l'alinéa *b*) de la résolution 1686 (XVI). Dans cet alinéa, l'Assemblée générale a demandé à la Commission d'examiner son programme de travail à long terme ; elle a voulu que la Commission choisisse un certain nombre de matières en vue de leur codification, comme elle l'avait fait à sa première session, en 1949, ce que rappelle le paragraphe 9 du document de travail du Secrétariat (A/CN.4/145).

30. M. Liang estime que la Commission devrait présenter à l'Assemblée générale un compte rendu de

ses débats, à l'appui de ses conclusions sur le choix des matières. Il recommande donc vivement que, dans son rapport sur les travaux de la quatorzième session, le Rapporteur général réserve un chapitre distinct à ces discussions et conclusions. Ce chapitre serait rédigé de la même façon que le chapitre II du rapport de la Commission sur les travaux de sa première session [5]. Ce n'est qu'en dressant ainsi une liste de matières pour ses travaux à long terme que la Commision aura répondu, de manière adéquate, au grand intérêt que l'Assemblée générale a manifesté pour ses activités dans les résolutions 1505 (XV) et 1686 (XVI).

31. L'établissement de cette liste constitue certes une tâche distincte de l'examen du programme des travaux pour l'avenir immédiat auquel la Commission doit procéder, conformément à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI). A ce propos, M. Liang ne partage pas l'opinion selon laquelle la mention de certains sujets audit alinéa signifierait que l'Assemblée générale attache moins d'importance aux matières qu'elle a déjà renvoyées à la Commission. Il n'était pas nécessaire que l'Assemblée mentionne expressément dans cet alinéa des questions comme celles des eaux historiques, des missions spéciales et des relations entre les Etats et les organisations internationales, car la Commission en est déjà saisie en vertu des résolutions antérieures citées dans le document de travail du Secrétariat (A/CN.4/145, paragraphes 12 et 13).

32. Pour ce qui est du droit des traités, le texte anglais du Rapporteur spécial sera distribué dans quelques jours et les traductions dans d'autres langues seront disponibles sous peu.

33. Quant à la responsabilité des Etats, M. Liang pense, comme le Rapporteur général, que la Commission ne saurait donner à cette question le même rang de priorité qu'à celle du droit des traités. En fait, il n'y a jamais eu de débat approfondi sur les principes généraux qui régissent la responsabilité des Etats. Les rapports détaillés soumis par le Rapporteur spécial chargé de l'étude de cette question n'ont jamais été sérieusement examinés ; jusqu'ici, ils n'ont fait l'objet que de quelques observations isolées. La Commission est maintenant appelée à changer de méthode et elle ferait bien d'examiner la manière dont il convient d'aborder le sujet, ainsi que le champ qu'il couvre effectivement.

34. La question s'est posée de savoir si la Commission devait nommer un ou plusieurs rapporteurs spéciaux sur la question de la responsabilité des Etats. Il semble quelque peu prématuré d'envisager dès à présent la désignation de plus d'un rapporteur. Il existe une corrélation étroite entre la question de la responsabilité des Etats et presque toutes les autres matières du droit international, notamment le droit des traités ou la succession d'Etats. Dans le passé, une bonne partie des discussions relatives à la question de la responsabilité des Etats a porté sur le traitement des étrangers. Tel fut le cas, par exemple, à la Conférence de codification de La Haye, en 1930. Or, la tendance récente semble être d'effectuer la synthèse des principes généraux qui régissent la responsabilité des Etats. Dans ces conditions, il ne paraît guère opportun de nommer un second rapporteur spécial chargé de la question du traitement des étrangers tant que la Commission n'aura pas précisé sa pensée en ce qui concerne les principes généraux de la responsabilité des Etats, car ces principes détermineront nécessairement les règles relatives au traitement des étrangers.

35. En ce qui concerne la succession d'Etats et de gouvernements, M. Liang pense, comme Sir Humphrey Waldock, que les limites du sujet ne sont pas nettement définies ; cette question est, elle aussi, en corrélation directe avec d'autres matières du droit international.

36. Dès maintenant, M. Liang voudrait indiquer comment le Secrétariat pourrait mettre à la disposition du futur rapporteur spécial et de la Commission elle-même les données de fait en sa possession qui peuvent être utiles pour l'étude de la question de la succession d'Etats et de gouvernements. En premier lieu, le Secrétariat a une expérience assez étendue touchant les questions de succession d'Etats et de gouvernements qui se posent à propos des membres des organisations internationales. En second lieu, il peut fournir toutes les données de fait et tous les renseignements nécessaires en matière de subrogation aux obligations découlant des conventions dont l'Organisation des Nations Unies est dépositaire.

37. Quant aux études plus vastes qu'appelle le sujet, M. Liang estime qu'il n'est pas impossible de prendre des mesures pratiques qui permettront d'effectuer des recherches particulièrement ardues, celles qui ont trait à la pratique des Etats en matière de succession d'Etats. La méthode suivie jusqu'ici par la Commission consistait à adresser aux gouvernements une demande générale de renseignements relative aux traités applicables en la matière, mais la réaction de ces derniers n'a guère été satisfaisante ; ils ont, en effet, manifesté peu d'empressement à communiquer les renseignements voulus. M. Liang suggère donc que la Commission adopte une procédure qui a été employée avec succès par les organes de la Société des Nations : le Rapporteur spécial ou la Commission elle-même ou encore un sous-comité spécial pourrait, avec le concours du Secrétariat, mettre au point un questionnaire détaillé qui serait envoyé aux gouvernements. Il va sans dire que ceux-ci trouveraient plus facile de répondre à un questionnaire de ce genre.

38. Puisque la Commission étudie la question de son programme pour l'avenir immédiat, M. Liang pense qu'il serait peut-être indiqué qu'elle recherche les moyens de s'acquitter des autres tâches que lui a confiées l'Assemblée générale. Le Secrétariat a déjà préparé un document sur la question des eaux historiques mais il ne sera publié qu'au début de juin, car la priorité a été donnée au rapport sur le droit des traités. M. Liang suggère que la Commission examine sans plus attendre la question des eaux historiques et celle des missions spéciales au lieu de nommer de nouveaux rapporteurs spéciaux, car cette procédure retarderait ses travaux de deux ans.

39. En revanche, le droit d'asile et les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales sont

[5] *Yearbook of the International Law Commission*, 1949 (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.1), p. 279. Texte français dans le document A/925.

des matières si vastes que la Commission ne peut pas ne pas nommer un rapporteur spécial.

40. Quant aux méthodes de travail de la Commission, c'est là une question qu'il serait préférable, pour des raisons pratiques, d'examiner lorsque la session sera plus avancée. Le Secrétariat sera toujours prêt à s'adapter à une nouvelle méthode de travail choisie par la Commission, mais il faudrait le prévenir en temps voulu de toutes modifications envisagées. Si, par exemple, la Commission désire, à ses sessions futures, tenir deux séances par jour ou réunir un sous-comité pendant qu'elle ne siège pas elle-même, la décision devra être prise dès la présente session. La raison en est que toute décision de ce genre entraînerait des dépenses supplémentaires et devrait donc être soumise en temps utile aux organes compétents des Nations Unies.

41. M. CADIEUX croit, comme M. Rosenne, que la Commission pourrait présenter à l'Assemblée générale un rapport intérimaire pour donner suite à la demande formulée par cette dernière à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de sa résolution 1686 (XVI). En fait, aux termes du paragraphe 4 de cette résolution, l'Assemblée générale a elle-même décidé d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa dix-septième session la question intitulée : « Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies ». Il peut arriver qu'au cours du débat sur cette question, l'Assemblée choisisse et renvoie à la Commission du droit international de nouvelles matières à inscrire sur la liste de ses travaux prioritaires, comme elle l'a fait pour la question de la succession d'Etats. La liste des matières que la Commission établira pour ses travaux futurs ne saurait donc être définitive.

42. M. Cadieux éprouve quelque doute sur l'intérêt qu'il y aurait à établir une liste longue et rigide de matières en vue de leur codification. Tout d'abord, la Commission n'aura guère le temps, dans les cinq années à venir, d'achever l'examen de quoi que ce soit d'autre que les questions du droit des traités, de la succession d'Etats, et de la responsabilité des Etats. D'autre part, les considérations d'ordre politique, qui prédominent à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, pourraient amener cette dernière à modifier la liste des matières. Certes, la Commission peut commencer l'étude de certains sujets même si elle n'est pas en mesure de terminer les travaux qui s'y rapportent avant l'expiration du mandat de ses membres actuels. C'est là un argument pratique qui milite en faveur de l'établissement d'une liste de matières, comme on l'a suggéré.

43. L'orateur partage les vues du Secrétaire de la Commission au sujet du programme de travail pour l'avenir immédiat. L'Assemblée générale a chargé la Commission de deux tâches distinctes : premièrement, de poursuivre ses travaux sur le droit des traités et la responsabilité des Etats ; deuxièmement, d'établir un programme de travail pour les années à venir, en donnant la priorité à la question de la succession d'Etats et de gouvernements.

44. En ce qui concerne la responsabilité des Etats, la suggestion faite par M. Verdross de diviser la matière permettrait peut-être de résoudre un certain nombre de difficultés. En fait, toutefois, cette question englobe pratiquement l'ensemble du droit international, et si la Commission se mettait d'accord pour la diviser, il lui serait peut-être difficile de s'entendre sur la manière précise de procéder à cette division.

45. M. Cadieux pense donc que la Commission pourrait éventuellement charger un rapporteur d'étudier toute la question de la responsabilité des Etats et de lui présenter, au début de la prochaine session, ses propositions, notamment sur le point de savoir s'il convient de donner la priorité à certains aspects de la question et s'il est nécessaire de nommer des rapporteurs spéciaux pour les examiner. Il reste aussi à décider s'il faut laisser de côté certaines parties de la question de la responsabilité des Etats telles que le traitement des étrangers. Personnellement, M. Cadieux n'a pas d'objection de principe contre la codification du droit relatif au traitement des étrangers, mais il aimerait entendre l'avis des autres membres de la Commission avant de se prononcer définitivement sur la méthode à suivre pour étudier l'ensemble de la question.

46. Pour M. BARTOS, la première question à régler est celle des principes selon lesquels la Commission doit établir son programme de travail. Certes, la Commission est liée par la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale comme par toutes les autres résolutions pertinentes de cet organe, mais elle doit également tenir compte de l'évolution du droit international, qui fait que certaines matières sont mûres pour la codification. Il existe au moins quatre catégories différentes de droit international : le droit international classique, antérieur à la création de l'Organisation des Nations Unies ; les modifications de ce droit et les règles nouvelles qui découlent de la Charte des Nations Unies ; les règles du droit international qui sont nées par la suite et qui sont consacrées par la pratique des Etats ; et, enfin, la *lex ferenda* ou le développement progressif du droit international.

47. La résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale n'est pas formulée en termes très précis. M. Bartos ne pense pas, comme le prétend le Secrétariat (A/CN.4/145, paragraphe 7), que l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de cette résolution n'appelle aucun commentaire. Même du point de vue pratique, les trois matières qui y sont énumérées — le droit des traités, la responsabilité des Etats et la succession d'Etats et de gouvernements — ne sauraient recevoir la même priorité. Les travaux sur la codification du droit des traités sont déjà commencés et la Commission a implicitement donné des instructions au Rapporteur spécial. A ce propos, M. Bartos tient à signaler qu'il ne partage pas l'opinion de M. Briggs selon laquelle la Commission devrait préparer un exposé systématique de la pratique existante dans le domaine du droit des traités, car elle a déjà chargé le Rapporteur spécial de présenter ses conclusions sous la forme d'un projet de convention.

48. La question de la responsabilité des Etats couvre un champ très vaste et revêt la plus haute importance. Pour autant qu'il le sache, personne n'est opposé à sa codification, mais il ne suffit pas, en l'occurrence, de

poursuivre simplement les travaux déjà commencés par la Commission ; il faudrait reprendre *ab initio* l'étude de l'ensemble de la question. Les rapports du précédent Rapporteur spécial, M. García Amador, n'ont même pas été acceptés en principe, et ce dernier a lui-même déclaré que les recherches auxquelles il s'était livré avaient complètement modifié ses idées sur la question. Or, M. García Amador n'est plus membre de la Commission, et celle-ci n'a jamais eu la possibilité d'examiner un document où il ait précisé dans quel sens sa pensée avait évolué. M. Bartos pense, comme M. Lachs et d'autres membres de la Commission, qu'il faut délimiter le sujet ; il partage notamment l'avis de M. Verdross, qui a insisté pour que le titre même en soit défini.

49. La question de la succession d'Etats et de gouvernements rentre dans une catégorie mixte, relevant pour partie du droit dit classique, pour une autre partie des règles posées par la Charte des Nations Unies, pour une autre encore du droit né de la pratique postérieure à l'institution de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne notamment la création de nouveaux Etats, pour une dernière partie enfin, du droit qualifié de *lex ferenda*, puisque certaines des anciennes règles ne correspondent plus aux exigences de la situation actuelle ; un certain nombre d'Etats ont instamment demandé à la Commission de donner la priorité à cette question en raison de son importance pratique. La Commission pourrait, le moment venu, étudier si la succession d'Etats et de gouvernements forme une seule et unique matière, ou deux matières différentes.

50. Comme M. Bartos l'a dit, les trois questions n'ont pas, en réalité, le même degré de priorité ; on les a placées ensemble en vue de trouver si possible une solution claire et pratique aux difficultés qui sont nées au sein de la communauté internationale. L'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) appelle au moins ce commentaire.

51. La question de savoir quelles sont les autres matières à inscrire au programme de la Commission reste à régler. Ces matières peuvent être divisées en quatre catégories : les six questions inscrites au programme en 1949 qui n'ont pas encore été examinées (A/CN.4/145, paragraphe 10, note 5), les questions que l'Assemblée générale a renvoyées à la Commission en vertu de résolutions spéciales (*ibid.*, paragraphe 12), les questions proposées par les gouvernements (*ibid.*, parties I et II), enfin les questions dont la Commission pourrait suggérer l'étude de sa propre initiative en vertu de l'article 18 de son Statut.

52. La Commission ne doit certes pas viser trop haut, mais elle doit inscrire à son ordre du jour, en plus des questions principales, deux ou trois questions subsidiaires. L'expérience acquise à la onzième session a montré que cette méthode serait judicieuse car, au cours de cette session, la Commission a dû interrompre l'examen de la question principale par suite de l'absence forcée du rapporteur spécial qui avait été appelé à exercer d'importantes fonctions à La Haye ; la seconde question a été traitée, de manière assez confuse il est vrai, et la troisième n'a pour ainsi dire pas été abordée par la Commission. Il serait donc souhaitable que la Commission ait plusieurs rapports sous les yeux pour qu'elle puisse travailler sans interruption pendant ses sessions. La question principale à l'ordre du jour exige plusieurs années, non seulement de travail au sein de la Commission, mais aussi de préparation ; cependant, il y a peut-être d'autres matières qui ne nécessitent pas de travaux préparatoires aussi longs ; la Commission doit établir un juste équilibre dans le choix des matières en tenant compte des besoins et de ses possibilités. Cela ne signifie pas que le Secrétariat devra procéder à des études préparatoires sur toutes ces questions simultanément, mais ces études devront être prêtes en temps voulu. La Commission devrait travailler de manière continue et léguer à ses futurs membres le fruit de ses travaux, au lieu de penser seulement aux cinq prochaines années.

53. M. Bartos a constaté que l'on a tendance à croire, non seulement à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, mais au sein d'autres assemblées de juristes extérieures à l'Organisation des Nations Unies, que la Commission devrait avancer plus rapidement qu'elle ne l'a fait jusqu'ici dans ses travaux sur la codification du droit international. Certes, la Commission peut se vanter d'avoir accompli une œuvre importante, notamment le projet sur le droit de la mer : mais elle ne saurait faire fi de l'opinion publique ainsi manifestée. M. Bartos propose donc formellement que la Commission examine les quatre groupes de matières qu'il a mentionnés, sans, bien entendu, donner à toutes le même degré de priorité.

54. C'est surtout l'étude de la question des missions spéciales qui doit être achevée le plus vite possible, car on l'attend avec impatience. La question des relations diplomatiques et consulaires a déjà été codifiée. Il faut compléter cette codification en mettant au point le texte d'un projet sur les missions spéciales.

55. La Commission devrait tenir compte des questions pratiques se rapportant étroitement aux matières auxquelles l'Assemblée générale elle-même a donné la priorité, telles que l'indépendance et la souveraineté des Etats. Elle ne devrait pas examiner seulement des questions techniques, mais aussi des questions politiques. Elle ne devrait pas se borner à étudier les règles existantes. Même les Conventions de 1958 sur le droit de la mer renferment de nombreuses règles nouvelles, notamment la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et la Convention sur le plateau continental. La Commission rendrait un réel service à la communauté internationale si elle examinait les questions qui font l'objet de controverses et si elle réussissait à supprimer les causes de discorde entre les Etats.

56. En somme, tout le monde est d'accord pour penser que la Commission doit continuer l'œuvre entreprise dans le domaine du droit des traités ; elle doit aussi examiner comment et dans quelle mesure elle étudiera la question de la responsabilité des Etats : elle doit ensuite aborder la question de la succession d'Etats et de gouvernements et voir s'il y a là un seul sujet

ou deux sujets distincts ; enfin, elle doit fixer l'ordre de priorité à donner aux autres questions.

57. M. TSURUOKA dit qu'il a suivi la discussion avec un grand intérêt, car elle a porté non seulement sur les méthodes de travail de la Commission mais sur des questions fondamentales de droit international et a confirmé sa propre conception du rôle que la Commission est appelée à jouer. Tous les orateurs ont déclaré ou laissé entendre que l'objet du droit international est de fournir à la communauté internationale une base de sécurité sans laquelle il n'y aurait que le chaos. Ils ont été unanimes à penser que le droit international doit évoluer de manière à s'adapter aux conditions de la vie internationale moderne et ont tous exprimé leur confiance dans son efficacité et sa souplesse. D'une manière générale, il a été admis que la Commission, en codifiant le droit international, travaillait en même temps à son développement progressif dans l'intérêt général et non pas dans l'intérêt d'un pays ou d'une région donnée. Les travaux futurs de la Commission devront s'inspirer de ces principes.

58. La Commission doit comprendre les difficultés auxquelles se heurte tel ou tel pays, sans oublier pour autant qu'elle n'est pas un organe de négociation. Sa tâche consiste à dire quel est le droit existant et à le codifier ; lorsqu'elle innove pour répondre à des besoins nouveaux et réels, elle doit tenir compte des intérêts légitimes des Etats, intérêts qui sont souvent diamétralement opposés, et trouver le moyen d'harmoniser les solutions de manière qu'elles soient acceptables au moins pour la majorité des pays. Il n'existe pas de difficultés insurmontables, comme M. Pessou l'a montré dans les observations qu'il a faites sur la question de la succession d'Etats.

59. Toutefois, la Commission perdrait son temps si elle cherchait à introduire dans le droit international des innovations trop audacieuses, car, même si ces nouveautés semblaient justifiées aux yeux de certains Etats, elles se heurteraient à une vive opposition de la part d'autres Etats, et les textes ainsi élaborés resteraient lettre morte. Ces considérations doivent guider la Commission dans le choix des matières à étudier et dans ses méthodes de travail. En réalité, la sélection des sujets est déjà faite et elle est judicieuse. Les trois questions choisies par l'Assemblée générale sont à la fois importantes et urgentes et leur étude servira la cause de la paix et contribuera à resserrer la collaboration entre les peuples. La Commission pourrait cependant, comme M. Bartoš l'a suggéré, inscrire quelques matières nouvelles au programme de ses travaux futurs, notamment certaines questions laissées en suspens, comme celle du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques.

60. Des suggestions intéressantes ont été faites touchant la méthode de travail à adopter. Certains changements sont peut-être nécessaires par suite de l'augmentation du nombre des membres de la Commission, mais il faudra user de prudence, car les méthodes de travail suivies jusqu'à présent ont donné d'excellents résultats. Il convient surtout d'éviter toute hâte excessive ; la Commission devrait attacher plus d'importance à la qualité qu'à la quantité.

61. Le PRÉSIDENT rappelle de nouveau les discussions qui ont eu lieu précédemment au sujet du programme et de la méthode de travail de la Commission. Ces délibérations ne lient certes pas la Commission, mais elles peuvent lui servir de guide. Les questions du programme et de la méthode de travail de la Commission ont été examinées à la onzième et à la douzième session de l'Assemblée générale. Compte tenu de ces débats, M. Zourek a fait un certain nombre de propositions précises [6] qui ont été examinées à la 464e séance de la Commission [7], mais aucune décision n'a été prise à leur sujet [8] et il a finalement été convenu de rendre compte du débat dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, ce qui a été fait [9].

62. Il ne serait guère pratique de scinder la Commission en deux sous-commissions parce que tout rapport émanant d'une sous-commission devrait nécessairement faire l'objet d'un nouvel examen détaillé en séance plénière pour que la Commission puisse le faire sien. La Commission a fait l'essai de cette méthode à sa neuvième session [10] pour l'examen de la procédure arbitrale, mais sans succès.

63. Le choix des matières à codifier a également été discuté à la première session, de la deuxième à la septième séance [11]. La Commission voudra peut-être tenir spécialement compte des critères que M. Amado [12] et M. Scelle [12] avaient alors suggérés. De plus, la consultation de la liste provisoire de quatorze matières choisies en vue de leur codification qui figure dans l'Annuaire de 1949 [13] lui apporterait peut-être des indications utiles.

64. Il n'est guère douteux que les travaux sur le droit des traités occuperont pleinement la Commission pendant la durée du mandat de ses membres actuels. Sir Humphrey Waldock a préparé son premier rapport et, si la Commission terminait l'examen dudit rapport à la présente session, elle serait à même d'étudier les observations des gouvernements au cours de la quatrième année de son mandat et les observations sur le second rapport de Sir Humphrey au cours de la cinquième année. A supposer que son existence ne soit pas prolongée, la Commission actuelle consacrerait ainsi toute la durée de son mandat à l'examen du droit des traités, et cela sans même achever peut-être ses travaux sur ce sujet.

65. Ce qui est dit à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) appelle un examen particulièrement attentif de la part de la Commission. Elle a

[6] *Annuaire de la Commission au droit international, 1958*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1, vol. II), p. 77 à 80.

[7] *Ibid.*, vol. I, p. 171 à 177.

[8] *Ibid.*, p. 177, par. 55.

[9] *Ibid.*, vol. II, p. 112 et 113, par. 62 à 67.

[10] *Ibid., 1957*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.5, vol. I), p. 110.

[11] *Yearbook of the International Law Commission, 1949* (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.1), 2e séance, par. 27 à 36.

[12] *Ibid.*, par. 61 à 63.

[13] *Ibid.*, p. 281.

toujours fait figurer dans son rapport annuel un chapitre sur ses travaux futurs, mais la résolution lui demande plus que ce rapport d'usage. Le Président pense que l'Assemblée générale désire se faire une idée de l'importance du travail — déjà achevé ou non encore terminé — que la Commission considère comme lui ayant été confié au titre de la codification ou du droit international, compte tenu de l'objet visé, qui est d'amener la communauté des nations à se soumettre au règne du droit. C'est là, en vérité, le but vers lequel ont constamment tendu les efforts de la communauté des nations depuis la fin de la première guerre mondiale — date qui marque le début de la courageuse entreprise qui visait à remplacer, dans la conduite des relations internationales, le jeu aveugle de la force matérielle par les desseins de l'esprit humain, inventant pour le monde une forme constitutionnelle de gouvernement. Il a fallu le fouet de la crainte aussi bien que l'aiguillon de l'espoir pour que le monde s'oriente vers cette tâche grave entre toutes ; mais cette tâche nouvelle et exigente, si elle est remplie, constituera l'élément positif de l'évolution de l'humanité, faisant apparaître les possibilités illimitées du bien dans l'histoire.

66. Quant aux sujets autres que le droit des traités qui sont mentionnés à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI), des mesures immédiates devraient être prises en vue de leur étude.

La séance est levée à 13 heures.

631e SÉANCE

Vendredi 27 avril 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) *(suite)*

[Point 2 de l'ordre du jour provisoire]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre la discussion du point 2 de l'ordre du jour.

2. M. VERDROSS pense que la Commission pourrait améliorer sa méthode de travail en adoptant un système analogue à celui que l'Institut de droit international utilise avec un certain succès. Dans l'intervalle des sessions, non seulement un rapporteur spécial mais encore un comité pourraient se charger de travaux préliminaires. Le rapporteur spécial pourrait préparer un avant-projet et le soumettre au comité puis, compte tenu des observations de ce dernier, établir un projet définitif à l'intention de la Commission elle-même. Cette manière de faire permettrait sans doute de gagner beaucoup de temps. Si la Commission décidait d'inscrire les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements à l'ordre du jour de sa quinzième session, elle devrait, à la présente session, désigner les rapporteurs spéciaux et constituer les comités dont il vient de parler. Pendant la session actuelle, la Commission doit poursuivre ses travaux selon sa pratique habituelle ; il ne faut en tout cas pas qu'elle se scinde en deux sous-commissions car cela aurait simplement pour résultat de renouveler deux fois le même débat, comme cela s'est produit à la neuvième session.

3. M. AGO rappelle qu'à plusieurs de ses précédentes sessions la Commission s'est déjà penchée sur les questions qu'elle examine. Toutefois, la suggestion de M. Verdross est relativement nouvelle et M. Ago l'appuie sans réserve à la condition, bien entendu, que le comité proposé se réunisse dans les intersessions de la Commission plénière. Mais il est, lui aussi, fortement opposé à toute proposition qui tendrait à subdiviser la Commission en deux sous-commissions. On a fait valoir que le nombre des membres de la Commission a augmenté et que, par conséquent, il est plus facile de la subdiviser ; M. Ago répondra à cela que si l'on veut atteindre les résultats qu'on se proposait d'obtenir par cette augmentation, il faut que tous les membres participent aux débats. Si, la Commission étant subdivisée, l'on doit considérer les travaux de l'une des sous-commissions comme définitifs, on peut dire que l'on aura trahi l'esprit qui a présidé à la constitution de la Commission. Par contre, si l'on devait considérer les travaux de cette sous-commission comme préparatoires, le débat ne pourrait que se renouveler en séance plénière. Après l'expérience qui a été faite de cette procédure, M. Ago demande instamment aux membres qui sont partisans de subdiviser la Commission de ne pas insister pour faire adopter leur proposition car le système s'est révélé absolument inapplicable.

4. L'Assemblée générale semble s'être rendu compte — à la grande satisfaction de M. Ago — que la tâche essentielle de la Commission est de codifier un petit nombre de questions très vastes et non pas de disperser ses efforts sur des questions plus limitées. Cette manière d'envisager les travaux de la Commission est particulièrement indiquée maintenant que le nombre des membres de la communauté des nations s'est considérablement accru, vu tous les problèmes qui en découlent sur le plan du droit international.

5. La priorité sera évidemment donnée au droit des traités. Si la Commission parvient à mettre sur pied un projet relatif à cette question, ce sera déjà une réalisation très importante. Cependant la question de la responsabilité des Etats, à laquelle de longs débats ont déjà été consacrés lors de sessions antérieures, est tout aussi importante et il n'est pas moins urgent d'en assurer la codification. Mais lorsque la Commission a défini le sujet, elle s'est laissée égarer par des considérations historiques. S'il est exact que la théorie de la responsabilité des Etats s'est développée à partir d'un ensemble de décisions jurisprudentielles intéressant surtout le statut des étrangers, il n'en est pas moins vrai qu'il faut éviter de confondre, comme on l'a fait dans les rapports antérieurs, deux questions qui sont distinctes.

6. Ces deux questions sont, d'une part, la responsabilité internationale de l'Etat en général ; d'autre part, le traitement des étrangers par ledit Etat. La seconde de ces questions est d'une importance pratique considérable à l'époque contemporaine, où le développement constant des rapports internationaux tend à accroître l'intérêt porté à la définition des droits et des devoirs de l'Etat à l'égard des étrangers qui résident sur son territoire. Mais on ne doit pas considérer la question du traitement des étrangers du seul point de vue des violations possibles des règles du droit international. Il faut d'abord déterminer quelles sont les règles fondamentales et quelles sont les obligations des Etats à l'égard des étrangers. En revanche, la question de la responsabilité internationale de l'Etat se pose dans le cas où un sujet de droit international viole une règle — quelle qu'elle soit — du droit international et non pas seulement les règles qui concernent le traitement des étrangers. C'est là le point essentiel.

7. Lorsqu'elle étudiera la responsabilité internationale, la Commission devra définir ce que l'on entend par fait illicite en droit international — ce que les juristes allemands appellent *Unrecht* ; dans quelles circonstances une violation du droit international est imputable à l'Etat ; les cas d'imputation d'une responsabilité à l'Etat du fait d'un individu ; à quel moment un fait illicite entraîne en définitive la responsabilité internationale après qu'il a été satisfait aux règles concernant l'épuisement des voies de recours internes ; la responsabilité de l'Etat pour un fait illicite d'un autre Etat, appelée aussi responsabilité indirecte ; les circonstances qui excluent la responsabilité de l'Etat, etc. Il y a enfin la question des conséquences de la responsabilité, telles que la réparation ou satisfaction. Cette question devrait être traitée sans empiéter sur une question distincte, celle des moyens par lesquels on peut faire jouer une responsabilité.

8 M. Ago propose donc que la Commission examine la question de la nature même de la responsabilité de l'Etat en l'isolant de tout autre point avec lequel elle pourrait être historiquement liée. Il faudrait désigner d'autres rapporteurs spéciaux pour ces autres sujets. Le traitement des étrangers et les moyens de poursuite sont manifestement deux questions distinctes qui devront être traitées par des rapporteurs spéciaux autres que celui qui sera chargé de la théorie et de la nature de la responsabilité de l'Etat en tant que telle.

9. Quant à la succession d'Etats et de gouvernements, c'est là un sujet très important, surtout à l'heure actuelle. M. Ago est tout à fait d'avis que la Commission l'examine et désigne un rapporteur spécial.

10. La Commission doit se garder d'un danger évident. Certains membres ont exprimé l'espoir que le mandat de la Commission serait prolongé, de même que la durée des sessions. M. Ago n'entrera pas dans le détail des avantages que présentent ces excellentes suggestions, mais il se bornera à faire observer qu'il tombe sous le sens que la codification de sujets aussi vastes ne peut être terminée en cinq ans, avec des sessions annuelles de dix semaines chacune. Il faut donc que la Commission réfléchisse très sérieusement à son programme de travail car ce serait tromper l'Assemblée générale que de lui donner l'impression que la Commission croit vraiment être en mesure de venir à bout, en quatre ans, de tous les travaux inscrits à son programme. C'est à l'Assemblée qu'il appartient de décider si certaines questions sont d'une importance telle qu'il faille accorder à la Commission plus de temps pour les examiner ; mais si l'Assemblée décide qu'un sujet donné doit être codifié, il faut qu'elle se rende compte de toutes les conséquences de sa décision.

11. M. TOUNKINE rappelle que la discussion en cours découle de l'alinéa *b*), paragraphe 3, de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale. Le point de départ se trouve dans le troisième considérant, où il est dit que la codification et le développement progressif du droit international ont un rôle important à jouer pour faire du droit international un moyen plus efficace de servir les buts et principes énoncés aux Articles premier et 2 de la Charte des Nations Unies. En d'autres termes, la codification et le développement progressif du droit international ont pour objet de contribuer au maintien de la paix et à la coexistence pacifique. Partant de ces prémisses, il est manifeste que la Commission doit donner la priorité aux questions dont l'étude contribuera le plus à la réalisation de cet objectif essentiel.

12. Le programme de travail doit indiquer les intentions de la Commission et la manière dont elle envisage d'aborder ses travaux. Elle doit donner la priorité aux trois questions mentionnées à l'alinéa *a*) du paragraphe 3, à savoir, droit des traités, responsabilité des Etats et succession d'Etats et de gouvernements. Le Président a fait observer avec raison que le droit des traités est une question très vaste dont l'étude risque de prendre au moins cinq ans. C'est parfaitement exact, mais le programme doit aussi comprendre des sujets qui peuvent demander plus de cinq ans ; il est bien certain que s'il comprend les trois questions mentionnées dans la résolution, les travaux que nécessitera leur étude dureront certainement beaucoup plus de cinq ans.

13. Il serait peut-être bon de constituer un groupe de travail qui serait chargé de dresser la liste des matières à inscrire au programme de la Commission. Cela ne devrait pas offrir beaucoup de difficultés, le point capital étant l'ordre de priorité. A la présente session, la Commission doit prendre des mesures pour l'étude des trois questions mentionnées dans la résolution. La session sera essentiellement consacrée au droit des traités ; la Commission pourra, lorsqu'elle aura pris connaissance du rapport de Sir Humphrey Waldock, se prononcer sur la question de savoir si elle doit tenter de traiter d'emblée le sujet dans son ensemble ou le diviser en plusieurs parties.

14. M. Tounkine partage l'avis des membres de la Commission qui ont laissé entendre que l'on devrait pour ainsi dire reprendre à la base l'étude de la responsabilité des Etats. Comme l'a dit M. Ago, les deux questions distinctes que sont la responsabilité de l'Etat en tant que telle et le statut des étrangers doivent être traitées séparément. Le plus important est de savoir

comment la Commission doit procéder ; à ce propos M. Tounkine est d'accord avec M. Lachs sur la manière de poser les problèmes et avec Sir Humphrey Waldock sur les problèmes à étudier. Mais il n'est pas de l'avis de M. Briggs en ce qui concerne le caractère du droit de la responsabilité des Etats dans l'ancien droit international. Autrefois, le droit international était teinté de colonialisme. Il est exact, certes, que dans un certain nombre de cas les différends touchant la responsabilité de l'Etat ont été réglés par des moyens pacifiques, mais dans des centaines d'autres cas on a eu recours à l'intervention armée pour assurer, à ce que l'on prétendait, la protection des étrangers. La Commission devra aborder la question de la responsabilité des Etats dans son ensemble et l'examiner en fonction des récents développements de la vie internationale et du droit des gens. Les questions citées par M. Ago comme étant du domaine de la responsabilité de l'Etat existent assurément mais elles ne représentent que les aspects traditionnels du sujet. La Commission ne devrait-elle pas aller plus loin et étudier les problèmes que posent les développements nouveaux, en tenant compte notamment de ce fait que la responsabilité des Etats s'étend maintenant à de nouveaux domaines, tels que la responsabilité des actes qui mettent la paix en danger ou constituent une rupture de la paix et la responsabilité des actes qui contrecarrent la lutte des peuples coloniaux pour la conquête de leur indépendance.

15. Dans le passé, la Commission a souvent commis l'erreur de ne pas préparer assez à fond l'étude de telle ou telle question. Les relations diplomatiques et consulaires n'ont pas demandé beaucoup de travaux préparatoires mais la responsabilité des Etats est une question très complexe qui est loin d'être aussi bien définie. C'est le défaut de préparation qui a conduit à la situation que l'on connaît aujourd'hui après des années de travail et la rédaction de plusieurs rapports. C'est pourquoi en effet on pourrait créer un comité spécial qui serait chargé d'une étude générale préliminaire de la question. M. Tounkine est heureux de constater que M. Verdross est du même avis que lui. Toutefois, sa suggestion diffère légèrement de celle de M. Verdross. Le comité devrait être créé à la présente session et invité à soumetre un rapport préliminaire sur la manière d'aborder la question et sur les points précis que la Commission devra examiner à sa prochaine session. Il serait prématuré de désigner un ou plusieurs rapporteurs spéciaux puisque le comité devra débrouiller la question et que c'est d'après son rapport que l'on verra s'il vaut mieux, en fin de compte, opter pour un comité ou bien pour un ou plusieurs rapporteurs.

16. M. Elias et M. Pessou ont eu raison d'insister sur l'importance que présente, pour les Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance, la question de la succession d'Etats et de gouvernements, mais elle n'est pas moins importante pour l'ensemble des relations internationales. C'est pourquoi M. Tounkine appuie la suggestion qui a été faite par M. Verdross d'inviter le Secrétariat à réunir la documentation nécessaire. Le questionnaire que le Secrétaire a proposé d'adresser aux gouvernements aurait également son utilité. Néanmoins, étant donné la complexité du sujet, il serait également indiqué dans ce cas de constituer un comité. Le Secrétariat pourra, en temps utile, établir la documentation demandée, mais celle-ci n'est pas indispensable pour arrêter la méthode que la Commission suivra pour l'étude de la question. Le comité pourrait être relativement restreint et les membres devraient en être désignés à la présente session.

17. D'accord avec M. Bartoš et avec Sir Humphrey Waldock, M. Tounkine admet que, pour des raisons d'ordre pratique, la Commission doit inscrire à son ordre du jour d'autres questions moins importantes, pour le cas où le rapporteur spécial pour la question principale se trouverait empêché. La question des missions spéciales conviendrait parfaitement puisque l'Assemblée générale attend de nouvelles propositions et que la question, qui a été examinée à la Conférence de Vienne en 1961, a depuis été renvoyée à la Commission [résolution 1687 (XVI) de l'Assemblée générale]. La Commission pourrait désigner un rapporteur spécial à sa présente session.

18. Certes, il est utile de revoir de temps à autre les méthodes de travail de la Commission, mais M. Tounkine est parfaitement d'accord avec le Président et avec MM. Ago et Verdross pour estimer qu'il serait peu indiqué et même dangereux de scinder la Commission en deux sous-commissions : cela entraînerait une perte de temps et risquerait de nuire à la qualité des travaux.

19. M. LIU dit que la Commission doit avoir pour objectif immédiat d'achever ses travaux sur le droit des traités et, dans toute la mesure du possible, de préparer l'étude de la responsabilité des Etats, tâches que la Commission s'était fixées avant même que l'Assemblée ait adopté la résolution 1686 (XVI). Le Secrétariat a relevé que l'Assemblée générale s'est intéressée beaucoup plus vivement qu'elle ne l'avait fait jusqu'ici au programme de travail de la Commission, ce qui est d'ailleurs tout à fait normal étant donné l'accroissement considérable du nombre des membres de l'Organisation des Nations Unies. Il se peut que certains des nouveaux Etats Membres n'aient pas connaissance du programme établi en 1949 et que d'autres aient des propositions nouvelles à formuler ; tous cependant estiment qu'il est nécessaire de procéder à la codification rapide du droit international. Il faudra donc que la Commission soumette une nouvelle liste de matières à codifier. Le document de travail préparé par le Secrétriat (A/CN.4/145) a rendu la tâche plus facile. Il faudrait en particulier inclure dans la liste les questions suivantes : relations entre les Etats et les organisations internationales, régime juridique des eaux historiques y compris les baies historiques et droit d'asile. La Commission ne doit pas aborder pour le moment le fond des questions, ni consacrer trop de temps à arrêter un ordre de priorité, car toute liste que l'on établira devra nécessairement être soumise à revision à mesure que la situation évoluera.

20. Le Président a fait d'excellentes suggestions en ce qui concerne la méthode de travail de la Commission. Il serait sans doute tout à fait judicieux de constituer

de petits groupes qui seraient chargés du travail de préparation, mais l'essentiel doit être fait à la Commission même.

21. Pour M. CASTRÉN, il est tout à fait net que la Commission est d'accord pour centrer son activité sur la codification du droit des traités. Elle devra se prononcer sur le point de savoir si les règles à formuler comme bases des instruments internationaux doivent faire l'objet d'un ou de plusieurs projets de convention. La question étant extrêmement vaste, peut-être serait-il préférable de rédiger plusieurs conventions, chacune ayant alors une portée limitée et par conséquent plus de chances d'être ratifiée.

22. L'opinion selon laquelle la Commission devrait également entreprendre l'étude de la question plus complexe de la responsabilité des Etats semble recueillir l'approbation de tous les membres. Il va sans dire que la Commission devra décider de la manière dont la question sera traitée. Après avoir longtemps hésité, M. Castrén en est venu à penser que le mieux serait que la Commission commence par formuler les principes généraux. La question du statut des étrangers, que certains membres sont d'avis de traiter la première, soulève des problèmes très particuliers et la pratique à cet égard varie considérablement. Peut-être devrait-on la reprendre plus tard.

23. La question des missions spéciales, au sujet de laquelle la Commission a déjà préparé un projet préliminaire [1], est d'une portée plus limitée ; aussi un rapporteur spécial pourrait-il sans doute, si on le désignait dès maintenant, soumettre un rapport avant la fin de la session, auquel cas la Commission pourrait alors décider de la manière dont elle procédera par la suite.

24. De même, devrait-on désigner des rapporteurs spéciaux pour l'étude des trois questions des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, du droit d'asile et du régime juridique des eaux historiques qui, toutes, ont été expressément renvoyées à la Commission par l'Assemblée générale.

25. La Commission doit entamer aussitôt que possible les travaux sur la succession d'Etat, sinon la question risque de perdre une partie de son actualité. Le rapporteur spécial lui-même pourrait, avec l'aide du Secrétariat, réunir la documentation nécessaire. Comme la question est très vaste, on pourrait peut-être commencer par l'examiner dans ses rapports avec le droit des traités et dans ses effets sur les droits patrimoniaux et les dettes publiques.

26. Il se peut aussi que la Commission veuille inscrire à son programme de travail la reconnaissance d'Etats et de gouvernements et les immunités juridictionnelles des Etats. Il faudra en outre examiner avec soin si l'on doit y faire figurer les questions du règlement pacifique des différends, de la non-ingérence, du statut des cours d'eaux internationaux et du droit de la guerre et de la neutralité. M. Castrén se demande toutefois quel ordre de priorité il y aurait lieu d'établir pour ces dernières questions.

27. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA estime comme M. Lachs qu'avant de désigner un rapporteur spécial, ou peut-être même, comme l'a suggéré M. Tounkine, un comité pour préparer les travaux concernant la responsabilité des Etats, la Commission devrait d'abord définir le champ de l'étude qu'elle va entreprendre. Il est d'avis que la Commission ne devrait pas laisser de côté pour le moment le problème de la responsabilité des dommages causés à des étrangers que l'on considère traditionnellement comme relevant de la question générale de la responsabilité des Etats.

28. Comme la Commission ne dispose d'aucune documentation, ne serait-ce que pour ouvrir un débat préliminaire sur la succession d'Etats, elle devrait désigner dès maintenant un rapporteur spécial de façon qu'il puisse faire rapport à la prochaine session ; à ce moment, la Commission sera en mesure de décider s'il y a lieu de nommer plus d'un rapporteur spécial ou de constituer un groupe de travail spécial. Un moyen efficace pour recueillir les renseignements nécessaires consisterait à envoyer un questionnaire aux gouvernements.

29. La Commission devrait également commencer ses travaux sur un certain nombre d'autres sujets qu'elle examinerait lorsqu'elle en aura le temps. Comme il serait peut-être trop long de passer en revue en séance plénière la liste des questions qui figurent dans le document de travail préparé par le Secrétariat, on pourrait demander à un groupe de travail restreint de faire le choix des sujets qui conviennent.

30. M. ROSENNE, parlant de la méthode de travail de la Commission, dit qu'il fut un temps où il pensait que cette méthode pouvait être sensiblement améliorée et que la Commission pourrait, en adoptant une procédure analogue à celle que suit l'Institut de droit international, présenter à l'examen des gouvernements et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale un volume de travail plus important, à un rythme plus rapide. Or, après avoir étudié le document préparé par M. Zourek en 1958 [2] et les débats dont il a fait l'objet à la dixième session de la Commission [3], il est parvenu à la conclusion que la procédure recommandée, bien qu'elle soit peut-être théoriquement souhaitable, est en fait impossible à appliquer.

31. La méthode générale de travail adoptée par la Commission, conformément aux dispositions de son Statut, et la procédure suivie par elle ainsi que par l'Assemblée générale, la Sixième Commission et les gouvernements, consistent à étudier chaque matière en deux étapes distinctes. Tout d'abord, un rapporteur spécial prépare un projet d'articles qui, après examen en première lecture par la Commission, est communiqué aux gouvernements et reproduit pour information dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale ;

[1] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 60.V.1, vol. II), p. 173.

[2] *Ibid.*, *1958*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1, vol. II), p. 77.

[3] *Ibid.*, vol. I, p. 171.

la Sixième Commission étudie, ou parfois n'étudie pas, le projet à ce stade, et formule éventuellement ses observations. Les gouvernements disposent ensuite d'un délai de deux ans pour présenter leurs observations par écrit, observations qu'il ne faut pas confondre avec les déclarations faites de vive voix par les représentants des Etats à la Sixième Commission. Ce n'est qu'une fois achevée cette partie de la procédure que vient la deuxième et dernière étape du travail de la Commission, en d'autres termes l'examen du projet d'articles en seconde lecture. Ainsi la Commission siégeant au complet garde l'entière responsabilité de chacune des deux grandes phases du travail, et M. Rosenne est convaincu qu'aucune autre méthode ne lui permettrait de s'acquitter de sa tâche d'une manière satisfaisante. Dans le cadre général de cette méthode de travail, la Commission a toute latitude, en vertu des articles 16, 17 et 19 de son Statut, d'adopter le plan de travail particulier qui convient à chaque sujet et, si besoin en est, de constituer des sous-commissions — lesquelles doivent être vraiment représentatives de la Commission dans son ensemble.

32. Si l'on envisage certains avantages éventuels de la méthode de travail adoptée par l'Institut de droit international, il ne faut pas, ce faisant, oublier que cet organisme diffère à plusieurs égards de la Commission. C'est ainsi, par exemple, que l'Institut compte plus de cent membres, alors que la Commission n'en compte que vingt-cinq. Il est encore trop tôt pour dire si la récente augmentation du nombre de ses membres doit entraîner des modifications profondes des méthodes de travail traditionnelles de la Commission.

33. La suggestion faite par M. Tounkine de constituer, le cas échéant, des Comités préparatoires, mérite certainement d'être étudiée. Si M. Rosenne a bien compris cette proposition, lorsqu'il s'agirait de sujets pour lesquels cette procédure aurait été adoptée, les directives générales pour le rapporteur spécial seraient formulées après discussion, en séance plénière, d'un rapport initialement préparé par un de ces comités. Pour éviter les retards, il serait probablement souhaitable que la Commission elle-même procède à la discussion préliminaire d'une question avant de créer un comité préparatoire. La méthode qui consiste à donner des directives générales à un rapporteur spécial aurait en outre l'avantage de réduire dans une certaine mesure les difficultés qui surgissent lorsqu'un rapporteur spécial doit être remplacé par un autre.

34. Afin d'éviter tout travail inutile et toute confusion, la Commission doit examiner dans quelle mesure la question du droit des traités empiète sur celles de la succession d'Etats et de la responsabilité des Etats et définir, si possible, les limites qui les séparent, de manière à donner des directives précises aux rapporteurs spéciaux.

35. En vue de se conformer à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale, la Commission devrait examiner brièvement, une à une, les matières énumérées dans le document de travail du Secrétariat. Si cette discussion a lieu au sein d'un groupe de travail, comme M. Tounkine le suggère, il y a danger que les mêmes arguments soient répétés lorsque le rapport de ce groupe sera discuté en séance plénière.

36. M. ELIAS appuie la proposition tendant à charger un petit groupe de travail de dresser une liste des matières à inscrire au programme des travaux futurs de la Commission, qui puisse être soumise à l'Assemblée générale à sa dix-septième session.

37. Toutefois, il estime que la Commission devrait donner la priorité aux matières suivantes dans l'ordre indiqué : le droit des traités, la responsabilité des Etats, la succession d'Etats et de gouvernements, les missions spéciales, le régime juridique des eaux historiques et le droit d'asile ou de refuge politique.

38. La question de la succession de gouvernements devrait, du moins au stade préliminaire, être examinée en même temps que celle de la succession d'Etats : il n'est pas toujours facile en effet — la pratique internationale le prouve — d'établir une distinction entre ces deux domaines qui, l'un et l'autre, sont souvent liés au problème de la reconnaissance, de droit ou de fait.

39. La question du droit d'asile ou de refuge politique présente un intérêt considérable pour les pays africains et peut-être aussi pour les pays d'Asie. C'est ainsi que certaines personnes venues de l'Afrique du Sud cherchent asile en Afrique occidentale et ailleurs et qu'un gouvernement angolais en exil est récemment arrivé à Léopoldville.

40. Passant à la proposition qui tend à confier à un certain nombre de comités le soin de procéder à un examen préliminaire des questions avant la nomination de rapporteurs spéciaux, M. Elias dit que cette innovation ne saurait être approuvée sans le consentement de l'Assemblée générale en raison des incidences budgétaires possibles. Le Statut de la Commission prévoit uniquement la nomination de rapporteurs spéciaux.

41. La Commission aurait peut-être intérêt à coordonner ses travaux sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements avec ceux d'une commission de l'Association de droit international récemment créée au Royaume-Uni pour l'étude de cette question, notamment en ce qui concerne les Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance.

42. M. BARTOŠ précise que la suggestion qu'il a faite n'est nullement inconciliable avec celle de M. Tounkine. Il s'est borné, pour sa part, à insister pour que tous les sujets qui ont été déférés à la Commission soient étudiés, et un ordre de priorité établi ; mais il n'a pas exclu la possibilité de confier à des groupes de travail le soin de procéder à un examen préliminaire de ces questions. Chaque groupe de travail devra examiner tous les aspects de la question dont il aura été saisi ; lorsque le groupe de travail présentera son rapport à la Commission, celle-ci aura toute latitude de modifier, le cas échéant, les propositions qui y figureront.

43. Le PRÉSIDENT, faisant le point de la discussion, dit que la question du droit des traités est la seule que la Commission soit à même d'étudier à la présente session. La Commission le fera en se fondant sur le premier rapport du Rapporteur spécial. Au cours des

deux années à venir, la Commission poursuivra l'examen du droit des traités sur la base de nouveaux rapports du Rapporteur spécial traitant d'autres aspects du sujet. Pour ce qui est du droit des traités, il semble généralement admis que les méthodes de travail actuelles de la Commission ne doivent pas être modifiées.

44. De même, les membres de la Commission sont généralement d'accord pour penser qu'il conviendrait d'examiner la question des missions spéciales à la prochaine session au cas où le droit des traités n'occuperait pas tout son temps.

45. Quant à la question de la responsabilité des Etats, il semble que, dans l'ensemble, la Commission approuve la proposition de M. Tounkine tendant à créer un groupe de travail spécial pour étudier le champ du sujet et présenter un rapport à la Commission à sa prochaine session. A cette proposition s'ajoute la suggestion faite par le Rapporteur général et développée par M. Jiménez de Aréchaga, tendant à ce que la Commission, avant même de constituer un groupe de travail, procède à une discussion générale sur le domaine que couvre la question de la responsabilité des Etats. Personnellement, il estime qu'un tel débat entraînerait des répétitions et risquerait plus ou moins de tomber dans le vide. Il se peut que les membres de la Commission n'aient pas tous étudié suffisamment les problèmes à résoudre pour prendre utilement part à la discussion. La Commission sera de toute manière appelée à examiner les propositions du groupe de travail spécial. Le Président suggère donc que la proposition de M. Tounkine soit adoptée et que le Bureau de la Commission prépare une liste de candidats pour le groupe de travail.

46. Les mêmes considérations sont valables pour ce qui est de la succession d'Etats et de gouvernements. Le Président suggère que le Bureau de la Commission présente en temps utile une liste de candidats pour un groupe de travail spécial chargé d'étudier le champ qui couvre ce sujet et de rendre compte à la Commission à sa prochaine session.

47. Enfin, pour ce qui est de l'établissement d'une liste de matières à inscrire au programme des travaux futurs de la Commission, le Président suggère de confier à un comité restreint le soin de dresser une liste en prenant pour base la liste de 1949 et les propositions tendant à y ajouter d'autres matières. Lorsque le Comité aura préparé cette liste, il la soumettra à la Commission en séance plénière et celle-ci aura toute possibilité de la modifier ou de la compléter.

48. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, croit avoir compris que le comité spécial chargé de l'examen du programme futur de la Commission doit siéger au cours de la présente session. Si le comité est disposé à se contenter des services linguistiques limités dont dispose habituellement le comité de rédaction de la Commission et à condition qu'il se réunisse dans l'après-midi pendant que la Commission elle-même ne siège pas, il sera possible de prendre les dispositions matérielles nécessaires.

49. Il n'en va pas de même pour les groupes de travail auxquels on voudrait confier l'étude des questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats. Si ces groupes de travail doivent tenir, à New York, par exemple, des réunions spéciales, cela entraînerait des frais supplémentaires qu'il faudrait prendre en considération ; les indemnités de voyage et les indemnités journalières de leurs membres représenteraient des dépenses qui ne sont pas prévues au budget des Nations Unies pour 1962. Une autre solution possible serait d'adopter une procédure analogue à celle suivie par l'Institut de droit international : les membres de chaque groupe effectueraient leurs travaux par correspondance et se réuniraient pendant quelques jours avant l'ouverture de la session de 1963. Si le Secrétariat est averti suffisamment à l'avance d'une décision dans ce sens, il pourrait prendre les dispositions nécessaires pour que les dépenses supplémentaires minimes qu'elle entraînerait soient inscrites au budget de 1963.

50. Etant correspondant de l'Institut de droit international depuis 1950, M. Liang a eu l'occasion de voir appliquer cette méthode de travail et il pense qu'elle pourrait être adoptée dans une certaine mesure par la Commission, bien qu'il ne méconnaisse pas les grandes différences qui existent entre celle-ci et l'Institut. Tout d'abord, l'Institut ne se réunit d'habitude que pendant dix jours tous les deux ans, tandis que la Commission siège pendant dix semaines chaque année ; en second lieu, les réunions de l'Institut sont surtout consacrées à l'adoption de décisions après discussion et il ne reste guère de temps pour concilier des points de vue opposés, comme cela se fait à la Commission ; enfin, une grande partie du travail de l'Institut s'accomplit dans l'intervalle des sessions tandis que la plupart des travaux de la Commission se font en cours de session.

51. M. Liang donne à la Commission l'assurance que, quelles que soient ses décisions sur les méthodes de travail, le Secrétariat ne manquera pas de prendre, dans le plus bref délai, tous les arrangements matériels possibles.

52. M. AGO, parlant de la proposition de M. Tounkine, dit qu'il est essentiel que le groupe de travail présente son rapport à la Commission au cours de la présente session pour qu'un rapporteur spécial puisse être nommé. L'expérience a montré qu'il faut donner aux rapporteurs spéciaux tout le temps voulu pour préparer leurs rapports en vue des futures sessions.

53. La proposition faite par M. Verdross a un caractère tout à fait différent. Tandis que celle de M. Tounkine prévoit la constitution immédiate, avant même la nomination d'un rapporteur, d'un groupe de travail chargé de définir le champ de la question de la responsabilité des Etats, celle de M. Verdross prévoit la création d'un sous-comité qui aurait pour tâche d'étudier le rapport du rapporteur spécial avant qu'il ne soit examiné par la Commission elle-même. Cette dernière proposition concerne un stade beaucoup plus avancé des travaux sur la question de la responsabilité des Etats, et la Commission aura toute latitude d'en étudier les conséquences et de résoudre les difficultés d'ordre matériel qu'elle soulèverait. En revanche, la proposition de M. Tounkine doit être examinée sans délai.

54. M. Ago ne pense pas que la méthode de travail par correspondance suivie par les commissions de

l'Institut de droit international soit très satisfaisante ; elle a été surtout adoptée pour des raisons financières.

55. M. TOUNKINE fait observer qu'il y a une grande différence entre un organisme purement scientifique, comme l'Institut de droit international, et la Commission, qui est un organe officiel des Nations Unies. La Commission a une responsabilité beaucoup plus grande que l'Institut, car on attend d'elle qu'elle prépare des projets acceptables pour les gouvernements.

56. La suggestion de confier à un groupe de travail le soin de dresser une liste des matières ne pose pas de problème difficile. Ce groupe pourrait se réunir au cours de la session pendant une ou deux semaines et soumettre à la Commission une liste de sujets. La création d'un tel groupe de travail n'est pas sans précédent.

57. La constitution d'un groupe de travail spécial chargé d'étudier le champ de la question de la responsabilité des Etats représenterait une innovation dans les méthodes de travail de la Commission. Ce groupe de travail aurait une tâche particulièrement complexe et sérieuse ; il aurait à entreprendre l'étude préliminaire de l'ensemble du sujet, ce qui est indispensable, mais que la Commission n'a pas encore essayé de faire. Il est évident que le groupe de travail ne pourra pas accomplir cette tâche pendant la présente session.

58. La situation est presque la même en ce qui concerne le groupe de travail envisagé pour la question de la succession d'Etats.

59. Quant aux incidences financières qui résulteraient de la constitution de ces deux groupes, M. Tounkine pense qu'il ne sera pas trop difficile d'organiser leur travail de manière à ne pas entraîner, pour les Nations Unies, trop de dépenses supplémentaires. Si ces groupes étaient nommés tout de suite, leurs membres disposeraient de deux mois pour se consulter et pour organiser leur travail ; dans l'intervalle entre la présente session et la session prochaine, ils pourraient rester en contact par correspondance. Enfin, il ne doit pas être trop difficile d'organiser des réunions de ces groupes quelques jours avant l'ouverture de la quinzième session. En fait, ces groupes pourraient se réunir au début de la quinzième session et présenter leurs rapports au cours de ladite session.

60. M. Tounkine invite la Commission à examiner ces deux questions importantes avec toute la pondération voulue, car toute hâte injustifiée porterait préjudice à la valeur des travaux futurs.

61. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA insiste pour que la Commission étudie la suggestion faite par M. Lachs de procéder à une discussion générale sur la question de la responsabilité des Etats avant de constituer le groupe de travail spécial qui est envisagé. Cette discussion permettrait au groupe de connaître les vues de la Commission sur la portée du sujet. Cela ne pourrait que l'aider dans sa tâche, qui est de formuler des recommandations appropriées pour les soumettre à la Commission lors de sa prochaine session.

62. M. TABIBI estime qu'en examinant ses méthodes de travail, la Commission doit s'efforcer de concilier deux nécessités : premièrement, donner satisfaction à l'Assemblée générale en montrant qu'elle avance dans ses travaux avec la diligence voulue ; deuxièmement, maintenir à un niveau élevé les projets qu'elle élabore.

63. Il partage l'opinion générale selon laquelle la question du droit des traités n'exige pas d'examen préalable par un groupe de travail spécial et doit être étudiée par la Commission sur la base des rapports soumis par le Rapporteur spécial.

64. Pour ce qui est de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats, il approuve la proposition tendant à constituer des groupes de travail spéciaux après un examen approfondi de ces deux questions par la Commission. Etant donné qu'elle ne peut aborder le droit des traités avant une semaine, la Commission a tout le temps nécessaire pour procéder à cet examen détaillé, qui sera certainement utile aux groupes de travail lorsqu'ils seront nommés.

65. M. Tabibi partage l'opinion selon laquelle le groupe de travail chargé de la question de la responsabilité des Etats devrait faire rapport à la présente session pour que la Commission puisse nommer un rapporteur spécial avant la fin de la session.

66. M. BRIGGS fait observer que, si l'établissement d'une liste de matières en vue de leur codification était important en 1949, c'est en raison de l'obligation qui incombe à la Commission, en vertu du paragraphe 1 de l'article 18 de son Statut, de rechercher « dans l'ensemble du droit international, les sujets appropriés de codification ».

67. La situation en 1962 est toute différente. Le programme de la Commission ne comprend pas moins de sept matières que l'Assemblée générale lui a formellement demandé d'étudier. Elle a donc de quoi s'occuper pendant des années et toute adjonction à cette liste n'aurait qu'une signification purement nominale.

68. Parlant de la proposition faite par M. Tounkine de constituer un groupe de travail spécial chargé d'examiner la question de la responsabilité des Etats, M. Briggs dit qu'il s'était demandé au début quel serait le mandat exact du groupe envisagé. Après les explications de M. Tounkine, il a l'impression que ce groupe sera appelé à accomplir la tâche normalement confiée à un rapporteur spécial. Il n'approuve pas cette conception du rôle du groupe de travail et estime que celui-ci doit se borner à délimiter les différents chapitres du sujet. D'autre part, il partage entièrement l'avis de M. Ago que le groupe doit présenter son rapport à la Commission avant la fin de la session.

69. Sir Humphrey WALDOCK dit que tout dépendra du nombre de membres dont sera composé le groupe de travail envisagé. Il estime que même un groupe réduit doit avoir son propre rapporteur.

70. Il serait préférable que la Commission n'entame la discussion de la question qu'après que le groupe de travail aura présenté ses recommandations.

71. M. TOUNKINE s'élève contre l'idée implicitement contenue dans quelques-unes des observations faites au cours de la discussion et selon laquelle la Commission

avancerait plus rapidement dans ses travaux si elle nommait un rapporteur le plus tôt possible. Or, on sait qu'un rapporteur spécial avait été nommé pour la question de la responsabilité des Etats et qu'il a soumis plusieurs rapports répartis sur une longue période, mais cela n'a pas permis d'éliminer les difficultés inhérentes au sujet. Pour avancer rapidement, il est indispensable d'effectuer de sérieux travaux préliminaires.

72. Il n'y a pas de doute que la présente session sera tout entière consacrée à la question du droit des traités et qu'à la prochaine session la Commission ne sera pas en mesure d'examiner autre chose que le droit des traités et les missions spéciales. De toute évidence, donc, elle ne pourra entreprendre l'étude de la responsabilité des Etats ni à la présente ni à la prochaine session. On dispose donc de tout le temps voulu pour procéder à une étude préliminaire satisfaisante du sujet, étude qui sera d'une grande utilité pour les travaux futurs de la Commission.

La séance est levée à 13 heures.

632e SÉANCE

Lundi 30 avril 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) *(suite)*

[Point 2 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 2 de l'ordre du jour.

2. M. GROS estime que le rapporteur spécial pour la question de la responsabilité internationale devrait être désigné à la présente session. La Commission ne devrait pas avoir de difficulté à faire choix d'un rapporteur spécial parmi ses membres, dont plusieurs sont les auteurs d'ouvrages renommés sur la question.

3. La prompte désignation d'un rapporteur spécial ne devrait pas empêcher d'examiner attentivement la proposition de M. Tounkine, qui contient des suggestions intéressantes pour améliorer les méthodes de travail de la Commission. C'est ainsi que le rapporteur spécial aurait intérêt à mettre à contribution, entre les sessions, les connaissances et l'expérience de ses collègues de la Commission ; on se souvient de la part considérable que M. Bartoš a prise à l'étude du droit consulaire et du concours précieux qu'il a fourni au rapporteur spécial et à la Commission dans l'examen de cette question. Peut-être même ne serait-il pas inutile que les membres qui s'intéressent particulièrement à la question de la responsabilité internationale viennent à Genève deux ou trois jours avant l'ouverture de la quinzième session pour s'entretenir avec le rapporteur spécial des résultats de son travail avant que la session s'ouvre effectivement.

4. M. Gros estime, par contre, que l'idée de renvoyer la question à un comité de rédaction n'est pas à retenir. Seul un rapporteur, qui se spécialise dans l'étude d'un problème difficile pendant un certain nombre d'années, est en mesure de rédiger un projet utile. La création d'un comité est un artifice de procédure qui ne permettrait pas à la Commission de résoudre les questions de fond. Ce qui oppose en vérité les membres de la Commission, c'est la place du traitement des étrangers dans le droit de la responsabilité internationale. Pour les uns, c'est la base sur laquelle se forme le droit de la responsabilité de l'Etat ; pour les autres, le traitement des étrangers n'est que l'une des nombreuses hypothèses prévues en droit international dans laquelle une violation du droit international entraîne la mise en œuvre de la responsabilité internationale.

5. Il y a du vrai dans les deux thèses, mais ce qui inquiète particulièrement M. Gros dans cette divergence d'opinions, c'est qu'elle a déjà provoqué l'échec de la Conférence de 1930, lorsqu'il s'est agi de codifier le droit de la responsabilité internationale. Cet échec ne fut pas dû à des oppositions sur les principes concernant la responsabilité internationale, mais bien au désaccord sur les règles concernant le statut des étrangers — et c'est pourtant la violation de ces règles qui, aujourd'hui encore, entraîne la mise en œuvre la plus fréquente de la responsabilité internationale.

6. M. Gros comprend certes que certains membres de la Commission envisagent avec appréhension une discussion qui serait axée exclusivement sur le traitement des étrangers. On ne peut cependant pas laisser cette question de côté purement et simplement et traiter dans l'abstrait les mécanismes de la responsabilité ; si la Commission rédigeait, sur la responsabilité internationale, un projet où rien ne serait dit du traitement des étrangers et des conséquences des violations des règles les concernant, il ne s'agirait plus d'un projet de convention, mais d'une coque vide.

7. La question de la responsabilité internationale comporte deux aspects : en premier lieu, il faut déterminer les circonstances qui engagent la responsabilité internationale de l'Etat ; en second lieu, il y a le mécanisme de la réclamation internationale. Il n'est certes pas impossible d'étudier le second point avant le le premier, mais il serait plus logique de commencer par l'étude des actes qui engendrent la responsabilité par analogie avec ceux qui engendrent un dommage en droit interne. Dans la plupart des droits internes, il y a des principes généraux sur l'engagement de la responsabilité. Ainsi, en droit français, il y a deux principes fondamentaux énoncés dans les articles 1382 et 1384 du Code civil : premièrement, tout fait quelconque de l'homme qui a engendré un dommage entraîne obligation de le réparer ; deuxièmement, toute personne exerçant une activité qui comporte en soi un risque de dommage

pour autrui peut être tenue pour responsable des conséquences de cette activité. Le problème qui se pose d'abord à propos de la responsabilité internationale, c'est de savoir si des règles générales analogues se retrouvent en droit international, d'examiner quelles sont les « causes » de cette responsabilité.

8. Lorsqu'on étudie les principes qui régissent la responsabilité internationale, on ne peut négliger la masse impressionnante d'affaires dans lesquelles les tribunaux internationaux se sont prononcés au sujet du traitement des étrangers. Dans la plupart des affaires où était engagée la responsabilité de l'Etat, il s'agissait de cas où un Etat demandait le respect des règles du droit international en la personne de ses ressortissants et, selon la formule de la Cour permanente, invoquait ainsi son « droit propre », beaucoup plus que d'affaires de responsabilité directe d'Etat à Etat.

9. La question de la protection des ressortissants à l'étranger n'est absolument pas dépassée aujourd'hui. Tous les Etats, quel que soit leur système politique, social, ou économique, protègent leurs ressortissants à l'étranger. Il n'est pas un seul Etat qui se désintéresse de ses nationaux, uniquement parce qu'ils ont décidé de vivre ou de travailler à l'étranger. La Commission l'a formellement reconnu en inscrivant dans le projet de convention sur les relations consulaires que les consuls étaient chargés de la protection des droits et des intérêts de leurs ressortissants [1]. M. Gros cite le cas d'une maison française qui va construire une usine de carton en Union soviétique. Le contrat de construction contient une clause d'arbitrage qui prévoit que, dans l'hypothèse où il y aurait un différend dans l'exécution du contrat, ce différend sera porté devant la Chambre de commerce de Stockholm et que l'arbitrage se fondera, non seulement sur les conditions du contrat, mais aussi sur les règles générales du droit international. Les contrats de ce genre, dont il pourrait citer beaucoup d'exemples, montrent que les Etats considèrent que certaines règles de droit international concernent la protection des droits et des intérêts de leurs ressortissants à l'étranger et qu'il existe des mécanismes de sanction de ces règles.

10. C'est pourquoi, tout en reconnaissant que le traitement des étrangers n'est évidemment pas le seul problème de la responsabilité internationale, M. Gros considère que ce sont les violations des règles du droit international se rapportant au traitement des étrangers qui constituent la source la plus abondante de réclamations internationales dans lesquelles la responsabilité des Etats se trouve engagée. Et la question ne peut être écartée, car il n'y a responsabilité internationale que si un acte illicite ayant engendré un dommage entraîne réparation après décision d'un organe international, à défaut d'accord amiable.

11. M. Gros est d'accord avec M. Tounkine pour penser qu'il est bon que le rapporteur ait des directives mais, pendant les deux mois dont elle dispose encore, la Commission peut, au cours de ses réunions officielles, faire connaître ses vues au rapporteur spécial, et le débat actuel contribuera à l'éclairer ; chacun des membres peut aussi lui exposer ses opinions dans des entretiens privés.

12. Pour sa part, M. Gros demanderait au rapporteur spécial, premièrement, de commencer l'étude de la question par une analyse des sources de la responsabilité internationale et du rôle de cette responsabilité dans la vie internationale actuelle : il faudrait définir ce que l'on appelle un acte illicite en droit international, l'imputation de l'acte illicite, la notion de préjudice et la réparation du préjudice. Deuxièmement, d'étudier la mise en œuvre de la responsabilité et ses mécanismes ou ses procédures ; se contenter de reconnaître que certains actes sont illicites, c'est faire de la théorie de droit, ce qui a son intérêt, mais s'il n'y a pas de sanction, il n'y a pas, en droit, de responsabilité internationale. Troisièmement, de tenir compte de toute la jurisprudence internationale sur le traitement des étrangers ; à cet égard, il y aurait lieu d'étudier les cas de violation se rapportant, non seulement au traitement des étrangers privilégiés — diplomates et consuls — mais aussi au traitement des étrangers non privilégiés. Quatrièmement, de suivre la procédure adoptée par Sir Humphrey Waldock pour le droit des traités et de soumettre en 1963 un rapport préliminaire sur la responsabilité internationale qui offrirait à la Commission au moins un schéma général de travail. En 1963, il y aura certainement une discussion générale, mais, pour être utile, cette discussion devra se faire sur la base d'un rapport du rapporteur spécial. Sans cela, la Commission risque de perdre encore toute une année.

13. M. LACHS se félicite de l'accueil qu'a reçu la suggestion qu'il avait faite de procéder à un débat général. La discussion relative à la procédure est d'une très grande utilité, étant donné la gravité de la question soumise à la Commission, et ce débat permettra à la Commission de gagner du temps par la suite lorsqu'elle abordera la question de la responsabilité des Etats quant au fond.

14. Le débat général porte à la fois sur la procédure et sur le fond. Pour ce qui est du fond, il semble admis d'un commun accord que la question de la responsabilité des Etats doit avoir la priorité et qu'il faut reprendre du début les travaux sur cette matière.

15. En ce qui concerne la procédure, les opinions diffèrent sur un point, mais celui-ci n'est pas essentiel. En fait, les propositions de M. Tounkine et de M. Ago ne sont pas inconciliables et l'on s'accord généralement à reconnaître que le futur rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats tirerait grand profit des travaux préparatoires d'un comité spécial. Le point sur lequel les opinions divergent est le suivant : pour certains membres le rapporteur spécial doit être désigné immédiatement, tandis que pour d'autres cette désignation ne doit intervenir que plus tard. Le paragraphe 1 de l'article 19 du Statut porte que « la Commission adopte, pour chaque cas, le plan de travail qui lui paraît approprié ». Chaque question doit donc être examinée en soi, pour établir le plan de travail qui convient le mieux.

16. La responsabilité des Etats est un sujet complexe. Les tentatives faites dans le passé pour codifier les règles du droit international qui régissent la responsabilité des Etats ayant échoué, la Commission est appelée à

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II (n° de vente : 61.V.1, vol. II), p. 99.

faire œuvre de pionnier en la matière. Elle doit donc mûrement réfléchir avant de prendre une décision sur la marche à suivre.

17. L'expérience acquise dans le passé par la Commission en ce qui concerne la responsabilité des Etats a au moins le mérite — négatif — de montrer ce qu'il ne faut pas faire. C'est dans sa résolution 799 (VIII) en date du 7 décembre 1953 que l'Assemblée générale a invité la Commission à étudier la question de la responsabilité des Etats et c'est à sa septième session, en 1955, que la Commission a désigné un rapporteur spécial. Le travail a donc commencé en 1955, et en 1962 la Commission se voit obligée de revenir au point de départ. Il ne faut donc pas renouveler les erreurs du passé, qui ont fait perdre huit ans à la Commission.

18. L'une des erreurs qui ont été commises est d'avoir laissé le rapporteur spécial travailler sans directives de la Commission, ce qui explique que les rapports présentés traduisent seulement les vues personnelles du rapporteur spécial sur la question. C'est précisément pour éviter pareille erreur que l'on a suggéré de désigner un comité spécial de trois ou quatre membres, chargé de préparer un rapport préliminaire qui serait soumis à la Commission. A la suite de la discussion en Commission, un ou plusieurs rapporteurs seraient désignés pour étudier le sujet en détail.

19. M. Lachs ne partage pas les appréhensions de M. Gros au sujet du travail d'un comité. Celui-ci ne s'occuperait pas de la rédaction proprement dite : c'est au rapporteur spécial qu'il incombe de rédiger un projet. Le rôle du comité consisterait à définir la manière dont la question de la responsabilité des Etats doit être abordée ; le comité ne se bornerait pas à dresser une table des matières ; il devrait aussi faire l'analyse des questions que doit embrasser le sujet.

20. M. Lachs ne pense pas non plus que l'on doive craindre que ne se renouvelle l'échec de la Conférence de 1930. Cette Conférence n'avait pas pu codifier le droit de la mer ; or, la Commission du droit international a réussi à obtenir dans ce même domaine des résultats appréciables.

21. M. Lachs déclare, qu'à son point de vue, le comité aura pour tâche de définir, sur le plan théorique, l'angle sous lequel doit être abordée la question de la responsabilité des Etats en droit international contemporain. Il devra examiner s'il existe un ensemble de règles sur la responsabilité s'appliquant à toutes les branches du droit international, comme c'est le cas dans la plupart des systèmes de droit interne, ou si les règles de la responsabilité des Etats ne s'appliquent qu'à certaines branches du droit international. M. Lachs se bornera à dire, pour le moment, qu'en principe il n'approuve pas l'invasion du droit international par le droit privé. Le comité devra également examiner la question de savoir si les rapports sur la responsabilité des Etats doivent ou non traiter de la question des voies de recours et s'il y a lieu d'étudier la responsabilité directe et la responsabilité indirecte. Il y a responsabilité directe lorsque c'est l'Etat demandeur lui-même qui a été lésé. Il y a responsabilité indirecte lorsque l'Etat demandeur agit au nom de son ressortissant qui a été lésé.

22. On voit donc, par un simple coup d'œil, combien la question de la responsabilité des Etats est vaste et combien sont nombreuses les autres branches du droit international auxquelles elle touche. La Commission devra examiner les liens qui existent entre ce sujet et les autres matières inscrites à son programme de travail. Il faut réfléchir à ces diverses questions et cela demande du temps ; M. Lachs ne pense pas que la Commission puisse les aborder toutes dès la présente session, étant donné l'ordre du jour qui a été établi.

23. C'est pourquoi M. Lachs suggère que les questions qu'il vient de mentionner soient étudiées entre la quatorzième et la quinzième session de la Commission. Cela permettrait de gagner du temps ; en effet, lorsque la Commission abordera l'examen du premier rapport du futur rapporteur spécial, elle sera mieux préparée à s'engager dans un débat fructueux.

24. Afin de garantir la continuité des travaux, M. Lachs propose que le futur rapporteur spécial fasse partie du comité. Cela lui permettrait de mettre à profit l'expérience qu'il aurait acquise en tant que membre du comité et les résultats seraient plus satisfaisants que s'il devait se mettre à la tâche tout seul.

25. M. Lachs propose en outre d'adopter une méthode de travail analogue pour la question de la succession d'Etats et de gouvernements.

26. Le PRÉSIDENT déclare que si la Commission n'a pas abouti à des résultats tangibles en ce qui concerne la codification des principes qui régissent la responsabilité des Etats, cela ne tient pas à quelque erreur commise dans la façon de procéder, mais à ce que d'autres travaux urgents l'on empêchée de s'occuper des rapports rédigés par le rapporteur spécial.

27. Ce n'est pas en améliorant les méthodes de travail de la Commission que l'on empêchera pareille situation de se reproduire. Si, comme cela n'est malheureusement pas impossible, la Commission ne trouve pas le temps, dans les cinq années qui viennent, de traiter la question de la responsabilité internationale, alors — quelle que soit la procédure adoptée — la question devra rester en suspens.

28. M. EL-ERIAN constate que, si M. Gros et M. Lachs envisagent la question de la responsabilité des Etats de deux points de vue différents, ils sont d'accord pour reconnaître combien il importe de fixer une méthode pour l'étude du sujet. Lorsque l'Assemblée générale a examiné, en 1953, s'il convenait de donner la priorité à cette question, des difficultés ont surgi sur la manière dont il fallait la délimiter et quand, après avoir nommé M. Garcia Amador rapporteur spécial, la Commission a discuté son excellent rapport à sa neuvième session (413e à 416e séance), elle a donné la plus grande attention à la méthode à suivre et aux aspects de la question qui devraient être étudiés par priorité. M. Padilla Nervo (413e séance, paragraphes 55 à 59) et M. Pal (414e séance, paragraphe 8), sans minimiser d'ailleurs l'intérêt de la question de la responsabilité internationale encourue par l'Etat à raison des dommages causés aux étrangers, avaient fait observer que d'autres aspects du sujet revêtent une grande importance.

La Commission devrait donc examiner la question en tenant compte de l'expérience passée, décider de l'usage qu'elle peut faire des rapports qui lui ont été soumis et déterminer dans quelle mesure elle doit étudier les aspects du sujet autres que son aspect traditionnel. En matière de responsabilité internationale à raison de dommages causés aux étrangers la pratique des Etats est très développée et il existe de nombreuses décisions jurisprudentielles : la question est donc mûre pour la codification, mais les autres aspects de la matière doivent également être codifiés ou faire l'objet d'un texte relevant du développement progressif du droit international. Si la question de la méthode de travail était discutée immédiatement, cela ferait gagner beaucoup de temps par la suite, en évitant de longues discussions.

29. M. CADIEUX estime qu'il serait préférable d'entamer immédiatement un débat général sur la question avant de nommer un rapporteur ou un comité, car ils pourraient tirer grand profit de la discussion. Il avait trouvé intéressante à l'origine la proposition de constituer un comité, mais, depuis lors, il a conçu des doutes sur l'utilité d'une telle mesure. En effet, si ce comité comptait de nombreux membres, il soulèverait les mêmes objections que la suggestion de scinder la Commission en deux ; si l'on optait pour un comité plus réduit, on risquerait de provoquer un débat assez délicat sur le nombre de membres dudit comité et sur sa composition. Il y a, en outre, cette objection de principe que la Commission ne doit pas déléguer ses pouvoirs dans une affaire aussi importante. Elle peut, certes, le faire lorsqu'il s'agit uniquement de questions de rédaction ou pour l'examen de problèmes techniques tels que l'état de la documentation en ce qui concerne la question de la succession d'Etats ; mais si la Commission déléguait son autorité pour l'étude d'une matière aussi complexe que celle de la responsabilité des Etats, elle irait à l'encontre de l'esprit dans lequel elle travaille sans même avoir la certitude de gagner du temps, à moins que le comité ne soit en mesure de faire rapport avant la fin de la présente session. La Commission a reçu pour instructions de présenter à l'Assemblée un rapport sur son programme de travail et la plupart des membres voudront certainement donner leur opinion sur les conclusions auxquelles un comité restreint sera parvenu.

30. La suggestion de nommer un comité consultatif après avoir désigné le rapporteur spécial soulève également des objections car, lorsqu'elle a augmenté le nombre des membres de la Commission, l'Assemblée générale a sans aucun doute voulu que le rapport préliminaire du rapporteur spécial soit discuté par la Commission tout entière. Si plusieurs rapporteurs devaient travailler dans l'intervalle des sessions et si les autres membre de la Commission devaient être consultés par correspondance, cela créerait des difficultés d'ordre financier et administratif et, de toute façon, ces membres n'auraient probablement pas le temps de donner toute leur attention à ces travaux. M. Cadieux estime qu'il faut immédiatement entamer la discussion générale sur la question du programme de travail ; toutefois, la Commission pourrait peut-être examiner d'une manière plus approfondie la suggestion faite par M. Verdross.

31. M. TABIBI fait observer que la Commission semble avoir abordé une discussion de fond, sans doute parce qu'il est difficile d'envisager séparément les alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale. La discussion générale ne peut être qu'utile, car elle fera gagner du temps par la suite et permettra à l'Assemblée générale de suivre de près l'évoluion de la pensée de la Commission.

32. On a fait valoir qu'à en juger par l'expérience des membres les plus anciens de la Commission, il serait peu judicieux de scinder la Commission en deux sous-commissions, car cela risquerait d'avoir pour effet de doubler le volume de travail plutôt que d'accélérer les travaux. A cet égard, la suggestion de M. Verdross serait peut-être un bon compromis.

33. Il paraît assez difficile, pour des raisons financières, d'accepter la suggestion du Président tendant à demander à l'Assemblée générale de donner à la Commission le statut d'un organe permanent, mais l'idée mérite d'être retenue. Il n'est pas non plus possible de prolonger les sessions, tant pour des raisons financières que parce que les membres ont d'autres occupations. Toutefois, personne ne s'est opposé à la suggestion de porter à sept ans la durée du mandat de la Commission, ce qui n'aurait aucune incidence financière. Ainsi pourrait-elle du moins achever ses travaux sur le droit des traités et établir un programme de travail bien équilibré. M. Tabibi croit utile qu'un chapitre spécial du rapport de la Commission à l'Assemblée générale soit consacré à l'exposé complet de ces question, afin que l'Assemblée se rende compte des difficultés auxquelles se heurte la Commission et de la complexité de sa tâche.

34. Tous les membres sont d'accord pour que la discussion du rapport sur le droit des traités commence le 7 mai. Comme l'a fort bien dit M. Gros, si les Etats peuvent être amenés à s'entendre sur la manière de conclure des traités et d'y mettre fin, l'un des piliers les plus solides du droit international aura été établi. Lorsqu'elle aura le rapport sous les yeux, la Commission sera mieux en mesure de décider s'il convient de codifier le droit des traités dans son ensemble ou de subdiviser cette très vaste matière.

35. La question de la responsabilité des Etats englobe l'ensemble du droit international positif et elle revêt la plus grande importance en raison des nombreux changements intervenus dans les relations entre les Etats, de la naissance de nouveaux Etats et du développement du principe de l'autodétermination politique et économique. Sa codification sera une tâche particulièrement ardue, comme l'ont démontré les rapports du rapporteur spécial, l'étude revisée du Secrétariat des Nations Unies relative à l'état de la question de la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles (A/AC.97/5/Rev.1 et Add.1) et le rapport de la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles (E/3511). M. Tabibi estime, comme M. Lachs, qu'il importe de fixer la méthode à suivre et il pense, comme M. Tounkine et M. Ago, que la question du traitement des étrangers doit être séparée de la question générale de la responsabilité des Etats. Il est indispensable de codifier les

principes généraux du droit international, surtout dans leur application en vue de maintenir la paix mondiale ; la Commission pourrait ultérieurement entreprendre une étude spéciale des règles relatives à la responsabilité des dommages causés aux étrangers.

36. M. Tabibi est vivement partisan de donner un degré de priorité élevé à la codification des règles relatives à la succession d'Etats, matière qui avait été inscrite sur la liste établie par la Commission à sa première session [2]. Ce sujet est en corrélation étroite avec de nombreuses questions importantes, notamment le droit des peuples et des nations à l'autodétermination économique et politique, l'inviolabilité des traités et les problèmes de nationalité, de succession, de dettes, de droits acquis et d'indemnisation. M. Tabibi partage toutefois l'opinion exprimée dans de précédentes interventions que la Commision devrait se borner pour le moment à examiner la question de la succession d'Etats et remettre à plus tard celle de la succession de gouvernements.

37. La Commission aurait besoin d'une documentation beaucoup plus vaste sur la question de la succession d'Etats. Après avoir fait des recherches lui-même, M. Tabibi n'a trouvé que quelques articles isolés et un seul livre intéressant sur le sujet, celui de O'Connell [3]. Selon Mervyn Jones, « la question de la succession d'Etats en général est une question complexe au sujet de laquelle les spécialistes du droit international ont des avis partagés et quelque peu confus. L'expression elle-même risque d'induire en erreur, car elle peut être employée pour signifier tantôt la succession de fait et tantôt la succession de droit » [4]. Oppenheim dit qu' « il y a succession de personnes internationales lorsqu'une ou plusieurs personnes internationales prennent la place d'une autre personne internationale à la suite de certains changements intervenus dans le statut de cette dernière » [5]. C'est là une définition de ce qui se passe en fait, mais non pas une doctrine. M. Tabibi propose donc que la Commission entame une discussion générale sur la question de la succession d'Etats avant de nommer un rapporteur spécial ou un comité.

38. M. Tabibi appuie la proposition tendant à constituer un groupe de travail chargé de choisir des sujets nouveaux de codification en tenant compte des opinions exprimées par les gouvernements et par la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

39. M. PAREDES souligne que l'aspect théorique des grands problèmes juridiques n'intéresse pas uniquement les spécialistes, mais trouve son application pratique dans la vie quotidienne ; c'est pourquoi la Commission doit être attentive à l'invitation pressante que lui a adressée la Sixième Commission de l'Assemblée générale d'étudier les problèmes généraux du droit international. Tous les membres de la Commission reconnaissent que le droit international a évolué et qu'il continue de se transformer dans le cours même de leur vie ; mais certains pensent que cette évolution est dans la nature des choses. De l'avis de M. Paredes, dans tout système en voie d'évolution il se produit un certain nombre de changements lents et progressifs, mais d'autres aussi qui sont soudains et violents, et se présentent comme autant de sauts brusques. Au cours de la période contemporaine, le droit international a subi des changements radicaux et inattendus, en raison de modifications atteignant jusqu'à ses fondements. Et c'est là qu'il appartient à la Commission d'apporter la lumière, conformément aux dispositions de l'article 18 de son Statut.

40. Pour ce qui est des sujets soumis à l'examen de la Commission à sa présente session, le droit des traités devra nécessairement être examiné de nouveau, puisque le tiers au moins des membres de la Commission prennent part pour la première fois à ses travaux. Quant au fond, si, comme M. Paredes l'espère, la Commission entend contribuer pour sa part à ce que les traités soient respectés par les parties, elle devra les entourer de toutes les garanties nécessaires pour qu'ils soient l'expression fidèle de la volonté libre et spontanée des peuples.

41. Etudier et formuler le problème de la responsabilité des Etats paraît chose d'une urgence manifeste — et ce problème couvre un champ plus vaste que tout autre problème international. M. Paredes ne croit pas qu'on puisse le réduire à la protection des étrangers contre l'arbitraire du gouvernement local, question qui relève plutôt du droit international privé que du droit international public.

42. Ce qui semble à M. Paredes d'une importance primordiale, c'est de mettre en évidence la responsabilité des personnes internationales en raison des actes qui causent un dommage à d'autres personnes internationales, tels, par exemple, que le fait d'empoisonner l'atmosphère par des explosions atomiques. M. Paredes a lu récemment une information selon laquelle le Gouvernement du Japon se propose de réclamer des réparations au titre des dommages causés à ses ressortissants à la suite d'explosions nucléaires. Tout dommage causé injustement ou sans motif à un Etat par un autre Etat doit être réparé par celui-ci. Les obligations internationales ne naissent pas seulement des traités, mais aussi du simple fait des relations entre les Etats et de leur situation dans le monde, compte tenu du principe de l'interdépendance et de la solidarité. Telle est la condition première de la paix et de la sécurité internationales.

43. M. Paredes ne nie pas l'immense importance que revêt la protection de l'individu — mais c'est là un autre domaine qui comporte sa procédure propre, puisque, dans ce cas, l'auteur de la réclamation est l'Etat, agissant dans l'intérêt du ressortissant qui a subi le dommage, bien que le bénéficiaire direct de la réclamation soit l'individu lésé. Cette question devrait être étudiée séparément, par une sous-commission constituée à cette fin.

---

[2] *Yearbook of the International Law Commission, 1949* (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.1), p. 281.

[3] D. P. O'Connell, *The Law of State Commission*, Cambridge University Press, 1956.

[4] J. Mervyn Jones, « State Succession in the Matter of Treaties », *British Yearbook of International Law*, Vol. XXIV, 1947, p. 360.

[5] *International Law*, huitième édition, 1955, vol. I, p. 157.

44. Selon M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, les membres de la Commission devraient saisir l'occasion qui leur est offerte de faire connaître dès maintenant leurs vues sur l'étendue de la question de la responsabilité des Etats, sans attendre un rapport du groupe de travail ou du comité dont la création a été proposée. M. Ago a défendu la conception étroite du sujet. Il est incontestable que certaines des questions que l'on traite généralement sous la rubrique « responsabilité des Etats », telles que la responsabilité de l'Etat à raison de dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers, y compris les mesures d'expropriation et de nationalisation, seraient sans doute plus à leur place, du point de vue de la logique, sous la rubrique « traitement des étrangers ». Personnellement, M. Jiménez de Aréchaga n'admet pas que, pour cette raison d'ordre logique, la Commission se débarrasse de ces questions et limite l'étude de la responsabilité des Etats à d'autres aspects moins controversés et plus théoriques de la question, tels que les principes généraux qui régissent la responsabilité des Etats, qu'il s'agisse de responsabilité objective ou de responsabilité fondée sur la faute. En agissant ainsi, la Commission décevrait l'espoir et tromperait l'attente non seulement de l'Assemblée générale mais encore de divers organes des Nations Unies et de plusieurs instituts scientifiques. La Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles a étudié le droit qu'a chaque nation d'exploiter ses propres ressources naturelles. Lorsqu'elle en est arrivée à l'aspect juridique que comportent le droit d'expropriation et de nationalisation et les obligations auxquelles il peut donner naissance, elle a décidé de suspendre ses travaux, étant donné que la question était à l'étude devant la Commission du droit international sous la rubrique « responsabilité des Etats », et de se borner à demander que la Commission du droit international poursuive sa tâche aussi rapidement qu'elle le pourra. De même, le Conseil économique et social est en train d'examiner les moyens d'intensifier le courant international de capitaux nécessaire au développement économique des pays sous-développés. Parvenu à la question capitale du régime des capitaux étrangers en droit international, il se tourne vers la Commission pour avoir des directives. Il en va de même de certains instituts scientifiques et autres organismes, en particulier du Comité consultatif africano-asiatique. On présume en général que la Commission traitera de l'expropriation et de la nationalisation à propos de la question de la responsabilité des Etats et c'est la Commission elle-même qui a suscité cet espoir.

45. Les rapports rédigés par le rapporteur spécial touchaient à cette partie de la question. A la onzième session, en 1959, des représentants de la Harvard Law School se sont fait entendre devant la Commission et, à la 512e séance, la Commission a même brièvement examiné le projet de Harvard relatif à la responsabilité des Etats à raison de dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers, c'est-à-dire la question même qui, selon un des avis qui ont été formulés, ne devrait pas être traitée par la Commission. Sur de nombreux points, M. Jiménez de Aréchaga est en désaccord avec les conceptions juridiques et les conclusions du projet de Harvard, mais le sujet qui y est traité n'en constitue pas moins à ses yeux la partie sans doute la plus pratique de la matière de la responsabilité des Etats et celle dont l'examen est le plus urgent.

46. Il n'a été donné aucune raison valable de fragmenter la question que l'Assemblée générale a demandé à la Commission d'étudier. La recherche de la rigueur scientifique et de l'ordre ne constitue pas en soi un motif suffisant pour bouleverser la conception classique et généralement acceptée de la responsabilité des Etats. Lorsque l'Assemblée générale a émis le vœu que la Commission donne la priorité à l'examen de cette matière, elle entendait certainement voir englober dans l'étude les deux questions de l'expropriation et de la nationalisation. Certains ont peut-être craint que, si l'on ne s'en tenait pas à la conception étroite du sujet, les travaux ne soient compromis faute d'accord sur les points les plus controversés. Il suffirait, pour dissiper ces craintes, de traiter séparément les divers aspects de la question dans autant de rapports distincts. Il est évidemment plus facile de parvenir à des conclusions sur les principes généraux qui régissent la responsabilité des Etats, mais ces conclusions resteraient toutes théoriques et n'apporteraient pas à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social et aux gouvernements les indications pratiques qu'ils attendent. En revanche, si la Commission arrivait à des résultats, même limités, sur les points que M. Jiménez de Aréchaga vient de mentionner, elle aurait vraiment fait avancer la codification d'importantes règles de droit international.

47. De même, si on ne limite pas le sujet d'une manière assez étroite, certains pourraient craindre que les aspects de la question que M. Jiménez de Aréchaga a évoqués ne soient considérés comme relevant du colonialisme — d'une protection de caractère impérialiste accordée par un Etat à ses nationaux et à leurs biens sur le territoire d'un autre Etat — puisque les règles de droit international dont il s'agit ont été primitivement élaborées par des puissances coloniales au dix-neuvième siècle sans la participation des Etats d'Amérique, d'Asie et d'Afrique qui ont récemment accédé à l'indépendance. Mais c'est précisément pour cela que l'on doit étudier ces règles, s'entendre finalement à leur sujet et les codifier. Les pays en voie de développement se plaignent de n'avoir pas participé à la formulation de ces règles mais, au moment où l'occasion leur est donnée de faire connaître leurs vues, on leur demande de ne pas en profiter. Il faut donc essayer de codifier ces règles avec la participation active des nouveaux membres de la Commission.

48. C'est précisément parce que les questions qui se posent en matière de responsabilité à raison des dommages causés aux étrangers, et notamment la question des conséquences de l'expropriation et de la nationalisation, sont aussi délicates, que la Commission doit les examiner ; si elle ne le faisait pas, elle manquerait à ses devoirs. Les problèmes en cause ne sont pas plus difficiles à traiter que ceux que soulève, par exemple, le désarmement. On a dit qu'il n'existe pas de règles internationales en la matière et que, par conséquent, celles-ci ne sauraient être codifiées ; c'est là un raisonnement que l'on ne saurait soutenir tant que l'ensemble de la question n'aura pas été exploré à fond.

L'orateur estime, quant à lui, que ce travail ne serait pas inutile, et, pour prouver le bien-fondé de son argument, il présentera brièvement ses observations sur certains points qui touchent au fond du problème.

49. Certes, les lois de nationalisation sont source de contestations, certains gouvernements réclamant une indemnité prompte et adéquate tandis que les autres refusent d'admettre l'obligation d'indemniser, mais en réalité les Etats qui ont intérêt à renouer ou à maintenir des relations commerciales et à permettre l'afflux de capitaux arrivent généralement en fin de compte à un règlement, comme le montre la pratique courante aujourd'hui des accords stipulant une indemnité forfaitaire ; on voit donc qu'à la conception classique de la responsabilité à l'égard d'un étranger, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société, s'est substituée la notion de responsabilité d'un Etat à l'égard d'un autre Etat. La pratique s'est généralisée à tel point que quarante accords bilatéraux au moins conclus depuis la fin des hostilités, notamment des accords entre Etats qui n'admettent pas la propriété privée des moyens de production, prévoient le versement d'une indemnité forfaitaire. La Pologne et la Yougoslavie, par exemple, ont conclu des accords de ce genre avec la Tchécoslovaquie.

50. La Commission pourra sans doute dégager des conclusions intéressantes de cette pratique, qui s'écarte sensiblement des déclarations officielles des ministres des affaires étrangères. La crainte de ne pas trouver de terrain d'entente sur cette question est peut-être due à des raisons plus théoriques que pratiques et aussi à l'insistance avec laquelle on cherche — à tort — à fonder ses conclusions sur l'existence présumée d'une règle de droit international garantissant le respect de la propriété privée, conception qui n'est plus admise par la totalité des Etats civilisés. A la douzième session de la Commission (568e séance), M. Tounkine a critiqué, avec juste raison, le projet de Harvard sur la responsabilité des Etats, disant qu'il ne tient absolument pas compte du fait qu'il existe actuellement dans le monde deux systèmes économiques foncièrement différents.

51. L'obligation d'indemniser, telle qu'elle ressort de la pratique générale des traités, pourrait être fondée sur le principe de l' « enrichissement sans cause » que tous les systèmes juridiques reconnaissent. Cette interprétation ne manquerait pas d'avoir d'importantes répercussions sur la portée et l'étendue de l'obligation d'indemniser : l'importance de l'enrichissement et donc le montant de l'indemnité seraient plus élevés pour les investissements étrangers de date récente que pour ceux pour lesquels il y a déjà eu amortissement des capitaux et rapatriement de bénéfices. La Commission pourrait sans doute arriver à des résultats pratiques si elle s'orientait dans ce sens et M. Jiménez de Aréchaga est persuadé qu'il serait prématuré — dangereux — de prétendre circonscrire dès maintement le champ de l'étude sur la responsabilité des Etats.

52. M. VERDROSS persiste à penser que l'on peut et que l'on doit formuler les principes généraux relatifs à la responsabilité des Etats. A l'appui de sa thèse on peut citer les règles énoncées dans le projet adopté en 1927 par l'Institut de droit international [6]. Il est vrai que, dans les articles de ce projet, on trouve les règles de la responsabilité des Etats appliquées au traitement des étrangers, mais on y trouve aussi l'énoncé de principes généraux de la responsabilité des Etats qui s'appliquent tout aussi bien à d'autres domaines du droit international.

53. Quant à la question de la succession d'Etats, elle est extrêmement floue et M. Verdross se demande s'il existe véritablement des règles obligatoires en la matière. Aucun rapporteur spécial ne pourra se mettre au travail tant que le Secrétariat n'aura pas rassemblé la documentation nécessaire ; il faut donc que ce soit chose faite avant que l'on désigne le rapporteur.

54. M. Verdross partage l'opinion selon laquelle il conviendrait d'entreprendre l'étude de quelques sujets moins importants, d'une portée plus limitée, tels que la diplomatie *ad hoc*, mais fait observer que, sur cette question également, le Secrétariat devra réunir la documentation nécessaire. Personnellement, il n'est pas au courant de la pratique existante, mais les conseillers juridiques des ministères des affaires étrangères sont sans doute plus familiarisés avec cette question.

55. Sir Humphrey WALDOCK pense que, d'une manière générale, la Commission est d'accord pour estimer que, dans le prochain rapport sur la responsabilité des Etats, on ne doit pas chercher à épuiser le sujet, mais plutôt s'efforcer de rédiger un document préliminaire exposant les questions que la Commission devra étudier. Lorsqu'elle examinera ce document, la Commission pourra alors délimiter le champ de son étude définitive. Il s'agit donc de savoir quelle est la meilleure manière de préparer ce document. Quant à lui, Sir Humphrey estime qu'il faut désigner un rappporteur, que l'on ait ou non opté pour la création d'un groupe de travail, car seul un rapporteur peut effectuer le travail de recherche considérable qui s'impose. Il est exact que certains points, comme le traitement des étrangers, risquent d'être très controversés, mais ils sont très importants et l'on ne peut guère les laisser de côté. Il n'est pas possible de dissocier la question des étrangers de celle de la responsabilité des Etats en général, et c'est dans le droit du traitement des étrangers que l'on trouvera le plus facilement les exemples les plus pertinents ; Sir Humphrey ne pense cependant pas qu'il faille pour le moment donner la priorité à cet aspect particulier de la question. Le document préliminaire devrait non seulement énumérer les principales questions à examiner, mais encore indiquer quelle est la documentation dont on dispose et quelles seraient les conséquences du choix de l'une ou l'autre des diverses manières de traiter le sujet.

56. Sir Humphrey n'est pas favorable à l'idée de constituer un groupe de travail restreint, composé de deux personnes, par exemple, car le rapporteur spécial devrait les consulter, ce qui ralentirait beaucoup ses travaux. Si l'on doit créer un groupe de travail, Sir Humphrey préférerait que ce fût un groupe consultatif

[6] *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Lausanne, août-septembre 1927, Paris, Pedone, 1927. Voir aussi l'annexe 8 du document A/CN.4/96.

plus important dont les membres pourraient adresser au rapporteur spécial des mémoires que celui-ci insérerait dans son document préliminaire.

57. Comme M. Verdross, Sir Humphrey se demande s'il existe des principes généraux de droit international régissant la succession d'Etats, mais il n'est pas pessimiste au point de penser qu'il est impossible de dégager de la pratique un certain nombre de règles. Le sujet est d'une réelle actualité et l'on ne doit pas le reléguer au second plan car les nouveaux Etats attendent impatiemment des indications sur lesquelles ils puissent se guider. Du point de vue du travail à effectuer dans le domaine du droit des traités, matière avec laquelle cette question est intimement liée, il serait aussi fort utile de préparer la rédaction d'un projet de texte complet sur la succession d'Etats, lequel se fonderait tant sur l'abondante documentation qui a trait à la pratique récente que sur la documentation antérieure et serait examiné d'ici deux ou trois ans. La Commission devrait, comme elle le fait généralement, désigner un rapporteur spécial pour cette question.

58. M. BRIGGS pense, comme M. Gros, qu'il faudra nommer un rapporteur spécial à la fin de la discussion générale sur la question de la responsabilité des Etats. Il est parvenu à la conclusion que la constitution d'un groupe de travail n'aurait aucune utilité pratique et ne permettrait pas de gagner du temps. La tâche que certains membres désirent confier à ce groupe appartient en fait à la Commission elle-même.

59. Bien qu'il ait dit, dans une précédente intervention, que la Commission devrait d'abord étudier la question de la responsabilité internationale des Etats d'assurer le traitement juste et humain des étrangers, il ne s'opposera pas à la discussion de principes généraux, notamment de ceux qui sont énoncés à l'article premier du projet de l'Institut de droit international, que vient de mentionner M. Verdross. Ce que M. Briggs trouverait très regrettable, c'est qu'on étudie la responsabilité des Etats dans l'abstrait, en négligeant les réalités de la vie internationale. A son avis, lorsqu'on parle de la responsabilité de l'Etat en matière de protection des étrangers, cela ne signifie pas que l'Etat soit tenu d'une obligation positive d'assurer cette protection, mais plutôt qu'il doit réparer les dommages causés aux étrangers sur son territoire par ses actes ou omissions contraires au droit international.

60. M. de LUNA dit qu'un débat dans le vide, qui ne se fonde pas sur un document, n'est guère profitable. Dès qu'elle aura terminé la discussion générale sur la responsabilité des Etats, la succession d'Etats et le programme de ses travaux futurs, la Commission devrait nommer des rapporteurs spéciaux et constituer de petits groupes de travail chargés de préparer des rapports préliminaires qu'ils soumettraient à la Commission au plus tard trois semaines avant la fin de la session. Ces rapports préliminaires serviraient de guide aux rapporteurs spéciaux. Dans l'intervalle des sessions, on pourrait utiliser la méthode de consultation suivie par l'Institut de droit international.

61. M. Verdross dit, à propos de certaines observations faites sur la manière dont il convient d'aborder la question de la responsabilité des Etats, que la proposition de commencer par l'étude des principes généraux n'exclut nullement la possibilité d'en faire ensuite l'application à la question particulière du traitement des étrangers.

La séance est levée à 17 h. 55.

633e SÉANCE

Mardi 1er mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) *(suite)*

[Point 2 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 2 de l'ordre du jour.

2. M. AMADO dit qu'il se préoccupe vivement des difficultés auxquelles se heurtera le rapporteur spécial qui aura à étudier la question de la responsabilité des Etats. Il importe au plus haut point que la Commission donne à ses rapporteurs spéciaux des instructions précises, sans quoi ils pourraient, par un excès de zèle, préparer des rapports qui couvriraient un champ trop vaste. La Commission a pour tâche principale d'énoncer à nouveau les règles du droit coutumier sous une forme qui permette de les inscrire dans des instruments internationaux et qui soit acceptable pour la majorité des Etats. Or, même cette tâche relativement modeste n'est pas sans provoquer des controverses, comme on l'a constaté lorsque la Commission a élaboré le projet relatif au plateau continental et le projet sur les relations et immunités consulaires, qui contenaient quelques innovations. Toute codification réaliste doit nécessairement comporter un élément de développement progressif. Chercher à établir des règles immuables de droit international serait méconnaître les réalités de la vie internationale.

3. La Commission ne peut pas espérer réduire à une série de règles la masse énorme de doctrines et de pratiques qu'englobe le domaine de la responsabilité des Etats. Le droit a beaucoup évolué depuis que la doctrine de Drago et la clause Calvo ont été formulées. Ainsi, alors que la Deuxième Conférence de la Paix, tenue à La Haye en 1907, avait adopté une convention reconnaissant implicitement, dans certaines circonstances, le droit de recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles, la Septième Conférence internationale des Etats américains (1933) a proclamé, comme faisant partie du droit international, le principe

de la non-intervention dans les affaires des autres Etats. Non seulement le droit a évolué, mais quelques-uns des principes les plus solidement établis sont difficiles à codifier. Il est universellement reconnu, par exemple, que l'obligation d'indemniser est l'une des conséquences d'un dommage causé par un Etat. Or, la Conférence de codification de La Haye de 1930 n'a pas été en mesure de codifier ce principe. De même, l'imputabilité du dommage à un Etat est matière à controverse, car certains auteurs pensent que, pour qu'un dommage puisse être imputé à un Etat, il faut qu'il y ait eu intention illicite, tandis que d'autres ne jugent pas cette condition indispensable. La formulation des règles relatives à la nationalité de la réclamation et à l'épuisement des recours internes posera des problèmes non moins épineux.

4. En outre, la Commission aura à examiner dans quelle mesure le droit régissant la responsabilité des Etats a été modifié par la Charte des Nations Unies, qui reconnaît l'égalité souveraine des Etats et contient des dispositions relatives au règlement pacifique des différends.

5. Pour ce qui est de la question de la succession d'Etats, la Commission devra également donner des instructions très précises au rapporteur spécial si elle en nomme un. En fait, M. Amado n'est nullement persuadé que la question soit mûre pour la codification. Toutefois, s'il n'existe pas de règles de droit international coutumier en la matière, certaines règles peuvent être déduites des traités ; par exemple il va sans dire qu'un Etat successeur hérite de certaines obligations, comme celles qui concernent les régimes fluviaux et les obligations financières.

6. M. Amado espère que la Commission parviendra à un accord unanime sur la méthode à suivre pour l'étude de la question de la responsabilité des Etats et, notamment, qu'elle définira les limites de cette étude afin que le rapporteur spécial n'y introduise pas d'éléments qui n'ont pas strictement trait à la question.

7. M. AGO dit que l'échange de vues auquel il a été procédé au cours de ce débat, qui est, en fait, une discussion générale sur les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats, aura permis de déblayer le terrain et fera peut-être gagner beaucoup de temps par la suite. Il est réconfortant de constater qu'il n'existe pas de désaccord réel important au sujet du contenu des futurs rapports sur la responsabilité des Etats ; M. Gros et M. Amado ont indiqué l'un et l'autre un certain nombre de points essentiels qu'il y aurait lieu d'étudier.

8. M. Ago estime que le premier rapport général sur la responsabilité des Etats devrait définir la nature de cette responsabilité et le sens de l'expression « fait illicite » en droit international. Il devrait répondre entre autres aux questions ci-après : Quand peut-on dire qu'il y a eu violation d'une obligation internationale ? Cette violation est-elle imputable à un sujet de droit international ? Peut-il y avoir responsabilité sans faute ? Le rapport devrait également étudier les différentes catégories de faits illicites, qu'il s'agisse de faits de commission ou d'omission, complexes ou simples, etc. Toutes ces questions ont déjà fait l'objet d'arbitrages internationaux. Les autres points à étudier dans le rapport sont notamment les suivants : les circonstances qui exonèrent de la responsabilité telles que le consentement de la partie lésée, les sanctions légitimes, la « légitime défense », l'état de nécessité ; le champ et l'importance de la réparation ; l'admissibilité de sanctions répressives pour certaines catégories de faits illicites ; la règle relative à l'épuisement des recours internes, etc.

9. Pour apaiser l'inquiétude exprimée par M. Briggs et M. Gros sur la manière dont il a proposé d'aborder la question du traitement des étrangers, M. Ago indique qu'il est lui aussi d'avis que la jurisprudence considérable qui existe dans ce domaine ne devra pas être négligée. Il signale, à ce propos, que l'une des raisons pour lesquelles il y a si grande abondance de données est que les infractions aux règles relatives au traitement des étrangers ne portent pas atteinte au prestige des Etats au même degré que d'autres infractions et sont par conséquent plus volontiers soumises à un arbitrage. La responsabilité des infractions aux règles relatives au traitement des étrangers ne constitue probablement pas la partie la plus importante de la question de la responsabilité des Etats, mais M. Ago reconnaît volontiers que la jurisprudence des tribunaux d'arbitrage en matière de responsabilité des dommages causés à des étrangers pourrait constituer une source précieuse pour déterminer les règles et principes qui régissent la responsabilité de l'Etat en général. En même temps, ladite jurisprudence devrait être utilisée à une fin plus directe encore, à savoir la détermination des règles de fond relatives aux devoirs et obligations des Etats en matière de traitement des étrangers.

10. Toutefois, étant donné le temps relativement court dont dispose la Commission pendant la durée de son mandat de cinq ans, elle devrait peut-être commencer par étudier les principes généraux de la responsabilité des Etats et ne passer qu'ensuite aux autres questions telles que les moyens de faire jouer cette responsabilité et le traitement des étrangers.

11. Quant à la question très importante de la succession d'Etats, M. Ago estime qu'elle exige des travaux préparatoires considérables. On dispose de beaucoup de données illustrant la pratique en la matière, par exemple celles qui ont trait à l'unification de l'Italie et de l'Allemagne ou à l'indépendance des Etats de l'Amérique latine, mais il faut les rassembler et les classer. Aussi serait-il peut-être indiqué que le Secrétariat engage un personnel supplémentaire à cette fin. Quoi qu'il en soit, l'étude de la question ne doit pas être remise à plus tard, car si la Commission pouvait formuler des règles générales en tenant compte des enseignements tant de la pratique que des traités, elle rendrait grand service à certains Etats.

12. En ce qui concerne la méthode de travail, M Ago pense qu'il faudrait nommer des rapporteurs spéciaux dont chacun serait chargé de l'étude d'un aspect particulier de la question ; ils pourraient, à son avis, être éventuellement assistés par un comité qui ne doit pas être trop restreint. Les rapporteurs et le comité pourraient se consulter par correspondance ou même se réunir dans l'intervalle des sessions de la Commission.

13. M. TOUNKINE déclare que la discussion, et notamment les arguments avancés contre sa proposition tendant à charger un comité restreint d'étudier la portée des questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats, l'ont convaincu de l'opportunité de cette suggestion.

14. Le principal argument présenté contre cette proposition est que les grandes lignes des deux questions sont déjà suffisamment claires. Or, pour ce qui est de la responsabilité des Etats, la discussion a mis en évidence qu'il n'en est nullement ainsi. En particulier, plusieurs membres de la Commission ont parlé exclusivement de la responsabilité internationale au sens traditionnel, telle qu'elle est exposée, par exemple, par Anzilotti [1].

15. Il serait peut-être plus exact de dire que la plupart des orateurs ont parlé de la responsabilité des Etats telle qu'elle se présente dans le cadre de l'ancienne conception du droit international. Pourtant, la Commission est appelée à examiner tous les aspects de la question en tenant compte de l'évolution récente de la vie internationale ; or, jusqu'à présent, il n'a guère, ou pas du tout, été question de cette évolution.

16. Depuis la fin de la première guerre mondiale, de nouveaux domaines ont été ouverts à la responsabilité internationale. Par exemple, la responsabilité de l'Etat est engagée à la suite d'une guerre d'agression : c'est là un cas de responsabilité que ne prévoyaient pas les règles en vigueur avant la première guerre mondiale. Pourtant, il est indéniable que le droit international moderne considère la guerre d'agression comme un cas très important de responsabilité de l'Etat.

17. M. Tounkine ne partage pas l'opinion de M. Ago selon laquelle l'étude de la question de la responsabilité des Etats devrait être limitée aux problèmes généraux. Ceux-ci présentent une importance indubitable, mais la Commission devrait aller beaucoup plus loin. Ce qui fait surtout l'intérêt de la question de la responsabilité des Etats, tant du point de vue de la codification que du point de vue du développement progressif, c'est l'application des règles générales aux infractions au droit international qui ont une influence capitale sur le maintien de la paix. Cette responsabilité ne peut se ramener à des principes généraux, mais, d'un autre côté, elle n'est pas sans conséquence lorsqu'il s'agit de formuler les principes généraux de la responsabilité des Etats.

18. Quant à la question de la succession d'Etats, M. Tounkine pense, comme M. Verdross, qu'elle soulève des problèmes difficiles, et c'est pourquoi il appuie sa proposition d'inviter le Secrétariat à réunir les données nécessaires. Mais il voudrait aller plus loin et insister sur sa propre suggestion de constituer un comité restreint chargé d'une étude préliminaire de la question ; la complexité même du sujet rend cette étude préliminaire indispensable.

19. M. Tounkine avoue ne pas comprendre certains des arguments qui ont été présentés contre la création de deux comités restreints. M. Briggs, par exemple, a déclaré que cette procédure équivaudrait à substituer un petit groupe à la Commission elle-même. Mais l'intention est tout autre : le petit groupe travaillerait pendant que la Commission ne siège pas et rendrait compte à cette dernière du résultat de ses travaux.

20. M. Gros a laissé entendre que, même si l'on constituait un comité restreint, le véritable travail serait fait par une seule personne. Or, on peut citer un cas au moins où la Commission a désigné deux rapporteurs pour le même sujet : à sa première session elle a chargé M. Alfaro et M. Sandström d'étudier la question de la juridiction criminelle internationale [2].

21. On a aussi parlé des difficultés techniques qui pourraient se présenter, mais ces difficultés ne sont certainement pas insurmontables. Le Secrétariat a indiqué qu'il serait possible d'organiser des réunions de comités pour des échanges de vues au cours de la présente session. Les membres des comités pourraient poursuivre leurs travaux dans l'intervalle des sessions et il serait relativement aisé de faire le nécessaire pour que les comités puissent se réunir immédiatement avant la quinzième session. En tout cas, il n'y aurait aucune difficulté à organiser ces réunions au cours de ladite session.

22. On a suggéré également que les comités fassent rapport à la Commission, au cours de la présente session. Cette suggestion n'est pas pratique, car la Commission sera entièrement occupée par la discussion du premier rapport de Sir Humphrey Waldock sur le droit des traités.

23. La constitution des deux comités restreints proposés aurait le grand avantage de combler une lacune dans la procédure de la Commission. Dans le passé, la Commission s'est abstenue de donner des instructions précises à ses rapporteurs spéciaux. Une dérogation notable et intéressante à cette tradition a été la décision prise par la Commission, à sa treizième session, de donner des instructions précises à son rapporteur spécial chargé de l'étude du droit des traités [3].

24. La proposition de M. Tounkine consiste à nommer un comité restreint composé de trois ou quatre membres, pour examiner chacune des deux questions dans l'intervalle des deux sessions. Chaque comité soumettrait son avis collectif à la Commission ; s'il n'aboutit pas à des conclusions unanimes, il pourra présenter des exposés d'opinions diverses, voire d'opinions dissidentes. Cette procédure serait bien préférable à celle qui consisterait à nommer sur-le-champ un rapporteur spécial sans lui donner d'instructions précises, car un rapporteur spécial désigné dans ces conditions aurait à faire lui-même l'étude préliminaire de la question et, en fait, à élaborer lui-même les directives qu'il devra suivre. On ne saurait non plus sérieusement soutenir qu'à ce stade initial de l'étude des deux questions, la Commission devrait donner immédiatement des instructions formelles à ses rapporteurs spéciaux.

[1] *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, 1902.

[2] *Yearbook of the International Law Commission, 1949* (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.1), p. 283.

[3] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1961, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 61.V.1, vol. II), p. 133.

25. L'idée de constituer des comités restreints qui travailleraient dans l'intervalle des deux sessions est assurément nouvelle. Toutefois, la Sixième Commission a maintes fois invité la Commission à essayer de nouvelles méthodes de travail. La Commission ne devrait donc pas persister dans ses anciens errements ; elle devrait expérimenter la nouvelle procédure que propose M. Tounkine.

26. Le PRÉSIDENT déclare qu'il voudrait préciser trois points.

27. Premièrement, il s'est avéré que les orateurs ne peuvent éviter de toucher à une question de fond, celle de la portée des deux sujets de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats. Le Président tient donc à indiquer que, dans leurs échanges de vues sur le point 2, les orateurs seront libres d'examiner le champ couvert par ces deux questions.

28. Deuxièmement, la Commission ne reviendra en aucun cas sur sa décision de donner la priorité à la question du droit des traités.

29. Troisièmement, on a exprimé la crainte que, si la Commission prend la question de la responsabilité des Etats dans son sens le plus strict, elle ne soit amenée à exclure du champ de son étude la question du traitement des étrangers. Le Président rappelle donc la discussion qui a eu lieu en 1957, à la neuvième session de la Commission, de la 413e à la 416e séance, discussion dont il ressort clairement que, quelles qu'eussent été les opinions des membres de la Commission sur le fond de la question du traitement des étrangers, aucun d'eux ne désirait exclure cette dernière de l'étude de la responsabilité des Etats. Deux opinions ont été soutenues. Tout d'abord, on a insisté pour que le champ de l'étude de la responsabilité des Etats soit élargi de manière à ne pas couvrir uniquement la question du traitement des étrangers. En second lieu, quelques membres ont critiqué certaines des règles qui ont été parfois proposées en matière de traitement des étrangers ; mais personne n'a émis l'idée qu'il fallait renoncer à traiter la question. Celle-ci soulève, bien entendu, des controverses et des difficultés, mais c'est le devoir de la Commission d'affronter ces difficultés pour en triompher. Si embarrassant que puisse être le problème, on ne gagnera rien à tenter d'esquiver la difficulté. Il n'y a pas d'espoir que le développement historique atteigne jamais un point où les hommes seraient délivrés du soin de résoudre des problèmes aussi ardus.

30. M. TSURUOKA dit, à propos de la question de la responsabilité des Etats, que la Commission ne doit pas se montrer trop ambitieuse, étant donné ses possibilités limitées. Il faut que ce qui sortira de ces travaux soit utile pour la communauté internationale. Ses études et ses projets doivent embrasser les divers aspects de la question ; mais les projets doivent en outre être acceptables pour le plus grand nombre possible d'Etats.

31. M. Tsuruoka estime, comme M. Gros, que la responsabilité des Etats doit être comprise au sens large, comme englobant d'autres questions que celle des dommages causés aux étrangers, bien que cette question de la condition des étrangers ne doive naturellement pas être écartée.

32. En matière de procédure, la Commission doit se garder de trop nombreuses innovations. M. Tsuruoka préfère, quant à lui, la méthode de travail directe — il entend par là la rédaction d'un rapport par un rapporteur spécial suivie de son examen en séance plénière — parce que c'est la plus simple. Ainsi donc, tout en reconnaissant qu'il y a beaucoup de vrai dans ce qu'a dit M. Tounkine, M. Tsuruoka hésite à se rallier à la proposition qu'il a faite de créer des comités spéciaux.

33. Le rapporteur spécial sur la question de la responsabilité internationale devrait être désigné à la présente session, quitte à ce que l'on poursuive, s'il le faut, la discussion générale, dont le rapporteur spécial pourra dégager d'utiles indications pour son travail.

34. Enfin, si l'on doit créer un comité restreint, M. Tsuruoka demande instamment que tous les membres de la Commission soient tenus au courant des travaux de ce comité et aient le droit de lui faire parvenir des observations — et ceci que le comité envisagé soit appelé à travailler pendant les sessions ou dans l'intervalle des sessions de la Commission.

35. M. PESSOU partage l'avis de ceux pour qui la question de la succession d'Etats est nécessairement liée à celle du droit des traités. M. Elias et lui-même l'ont d'ailleurs abondamment démontré dans leurs interventions au cours de précédentes séances.

36. Rappelant la mise en garde qui a été formulée par le Rapporteur général contre l'invasion du droit international public par des principes tirés du droit privé, M. Pessou déclare qu'il serait difficile de ne pas raisonner par analogie à partir des règles existantes, fussent-elles de droit privé.

37. Le grand problème qui se pose en matière de succession d'Etats et de gouvernements est de déterminer les effets des transformations politiques survenues dans un Etat sur la validité des contrats ou des traités conclus antérieurement par l'ancien Etat. Sur ce point, deux courants d'idées se partagent la doctrine : certains auteurs soutiennent que l'Etat ne succède aux traités que s'il le veut bien ; d'autres, au contraire, admettent le principe de la succession par analogie avec la solution du droit privé. Mais, à défaut d'accord, c'est dans l'examen des caractères intrinsèques de chaque traité en particulier qu'il faudra trouver une solution. Le problème consiste alors à rechercher si le but auquel répond le traité peut être réalisé dans la situation où se trouve l'Etat nouveau ; en d'autres termes, si les clauses de ce traité sont conformes à l'*ordre public* du nouvel Etat.

38. En ce qui concerne la catégorie des traités de commerce dits *traités-contrats*, la pratique internationale, du moins entre les Etats européens, est en faveur de l'extinction des traités conclus par l'Etat ancien en vertu du principe selon lequel l'Etat nouveau ne peut être lié par des engagements auxquels il n'a pas souscrit. Là encore, seul l'examen de chaque cas peut permettre d'arriver à une solution satisfaisante.

39. Il importe au plus haut point de rassembler les éléments nécessaires en un seul document sur la succession d'Etats.

40. M. EL-ERIAN souligne que la discussion en cours sur cette question du programme de travail revêt une

particulière importance, étant donné l'accroissement du nombre des membres de la Commission et les recommandations formulées par l'Assemblée générale dans la résolution 1686 (XVI). M. El-Erian espère que tous les membres de la Commission exposeront leur manière d'interpréter cette résolution.

41. Il serait préférable d'attendre la fin de la session pour examiner des questions telles que la composition de la Commission et la durée du mandat de ses membres. Des modifications sur ces points risquent d'entraîner une révision du Statut, mais le travail accompli au cours des douze dernières années donne à penser qu'il n'est pas nécessaire d'apporter de modifications radicales au Statut ni à la méthode générale de travail. Il importe tout particulièrement de conserver à la Commission son unité organique. La Sixième Commission avait songé à scinder la Commission du droit international en deux sous-commissions, mais, en définitive, elle a décidé qu'il appartenait à la Commission du droit international elle-même de se prononcer sur toutes les questions touchant les méthodes de travail.

42. Il y aurait peut-être d'autres moyens d'accélérer les travaux de la Commission sans porter atteinte à son unicité — comme, par exemple, de constituer un comité qui travaillerait dans l'intervalle des sessions — mais il faudrait tenir compte des incidences financières que pourrait avoir pareille décision.

43. Dans sa résolution 1686 (XVI), l'Assemblée générale a recommandé à la Commission d'examiner le programme de ses travaux futurs, de poursuivre ses travaux dans le domaine du droit des traités et de la responsabilité des Etats et d'inscrire sur la liste de ses travaux prioritaires la question de la succession d'Etats et de gouvernements. La Commission va reprendre sans tarder l'étude du droit des traités.

44. En ce qui concerne la responsabilité des Etats, la situation est différente, puisque aucun rapporteur spécial n'a été désigné et que la question de la méthode à suivre pour l'étude de cette matière reste posée. M. El-Erian a été heureux d'entendre le Secrétaire de la Commission déclarer à ce propos que la Commission ferait bien d'examiner la manière dont il convient d'aborder ce sujet ainsi que le champ qu'il couvre effectivement. A la neuvième session, il avait lui-même émis l'opinion qu'outre la responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers, certains aspects de la question de la responsabilité internationale méritent d'être étudiés en priorité [4]. Il suggère donc que la Commission poursuive le débat général afin de pouvoir arrêter sa méthode de travail.

45. Une fois la discussion générale achevée, la Commission devrait, avant d'entamer ses travaux sur le droit des traités, examiner de quelle manière elle abordera les deux questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements et décider si elle désignera un rapporteur spécial ou chargera un comité restreint de rédiger une étude préliminaire dès la présente session et avant la nomination de rapporteurs spéciaux. Elle devrait ensuite examiner ses travaux futurs et dresser une nouvelle liste de matières à étudier, ce pourquoi elle pourrait soit désigner un rapporteur spécial, soit constituer un comité d'experts. Elle passerait enfin à l'examen du rapport intérimaire qu'elle devra présenter à l'Assemblée générale en exécution de l'alina *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI).

46. A sa treizième session, la Commission s'est déjà demandé quelle serait la prochaine matière à étudier. M. Verdross a proposé de suivre quatre principes généraux dans l'organisation des travaux futurs [5]. Tout en acceptant, d'une façon générale, ces quatre principes, M. El-Erian est assez opposé à l'idée d'écarter les sujets controversés. M. Verdross paraissait également vouloir insister plutôt sur la codification que sur le développement progressif ; or, l'expérience montre que l'on tend partout à accorder plus d'importance au développement progressif. Alors que, pour le droit de la mer, la Commission entendait primitivement se limiter strictement aux deux questions du régime de la haute mer et du régime de la mer territoriale, elle a finalement élaboré quatre conventions. Il faut espérer que l'on assistera à une évolution similaire en ce qui concerne les règles du droit de la responsabilité des Etats.

47. M. CADIEUX déclare qu'en ce qui concerne la question de la responsabilité des Etats, le grand problème que la Commission doit résoudre est de savoir s'il faut traiter cette matière dans sa totalité ou n'aborder que l'aspect plus étroit sous lequel on l'envisage traditionnellement. Il serait préférable de s'en tenir à cette seconde manière de faire, car, autrement, la question est si vaste que l'étude en sera très difficile. D'autres aspects de la question pourraient être inscrits sur la liste des travaux futurs.

48. Après avoir arrêté le sujet à étudier, la Commission devrait définir de quelle manière elle entend l'aborder. En théorie, il semblerait logique de commencer par la mise en forme des principes généraux ; dans la pratique, cependant, le sujet n'a guère été abordé que sous l'angle du traitement des étrangers. Il est donc impossible d'élaborer les principes généraux sans examiner les répercussions qu'ils peuvent avoir sur le statut des étrangers. S'il est tout à fait normal que la Commission commence par dresser une sorte d'inventaire de tous les aspects de la responsabilité internationale pour voir ceux qui se prêtent le mieux à la codification, elle ne saurait négliger la question du traitement des étrangers.

49. Pour ce qui est de la succession d'Etats, plusieurs méthodes ont été proposées : on a parlé, en particulier, de travaux effectués par le Secrétariat, par un groupe de travail ou encore par un rapporteur spécial, mais M. Cadieux ne voit pas pourquoi l'on s'écarterait de la méthode traditionnelle qui consiste à désigner un rapporteur auquel le Secrétariat prête son concours.

50. De plus, il serait utile que la Commission ait d'autres questions à son ordre du jour ; elle pourrait les

[4] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1957, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. I), p. 171.

[5] *Ibid.*, 1961, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 61.V.1, vol. I), p. 219.

choisir parmi celles qu'énumère le document de travail préparé par le Secrétariat (A/CN.4/145). Il a déjà été demandé à la Commission d'étudier le régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques, le droit d'asile et la question des relations entre les Etats et les organisations internationales. On commence donc à voir se dessiner les grandes lignes du programme de travail de la Commission pour les dix prochaines années, voire davantage.

51. M. ROSENNE juge indispensable que la Commission ait plusieurs projets en train, plus ou moins importants, de manière que ses travaux puissent progresser à chaque session. Comme le Président, il lui semble que personne n'entend contester la priorité des travaux sur le droit des traités ni troubler en quoi que ce soit leur continuité, au cours de la session actuelle ou des prochaines sessions ; l'activité de la Commission ne doit cependant pas dépendre pendant les cinq années à venir de la possibilité pour un seul et même rapporteur spécial de se rendre disponible.

52. Dans sa résolution 1686 (XVI), l'Assemblée générale présume que la Commission poursuivra ses travaux sur le droit des traités et sur la responsabilité des Etats, mais demande à la Commission une réponse formelle sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements ; la Commission est donc tenue de fournir cette réponse dans son rapport. Elle doit se garder de croire qu'il lui faut mener à bien, pendant la durée de son mandat actuel, tous les travaux commencés ou tous ceux qu'elle décidera d'entreprendre ; il n'en a jamais été ainsi dans le passé. Des travaux préparatoires ont toujours leur utilité.

53. Ainsi que l'a fait observer le Rapporteur général, il est impossible de dissocier la procédure des questions de fond ; c'est pourquoi la Commission, au moment de prendre des décisions de procédure, est amenée à évoquer le fond de la question de la responsabilité des Etats. M. Jiménez de Aréchaga a fort bien exposé, à la séance précédente, la nature de la tâche confiée à la Commission, ainsi que les espoirs et les hypothèses de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et d'autres organes encore, lorsqu'il s'est attaché à définir les relations existant entre la question de la responsabilité des Etats, d'un côté, et les nouveaux problèmes qui se posent à la communauté des nations et les tendances du droit international et de la pratique, de l'autre. Cette tâche est ce qui détermine le champ du sujet ; M. Rosenne approuve donc la manière d'aborder la question préconisée par M. Gros, également à la séance précédente. La Commission n'a toutefois pas à envisager de nouvelles règles de droit matériel, d'où pourraient être tirés de nouveaux chefs d'imputation de la responsabilité ; aussi M. Rosenne est-il un peu étonné de ce qui a été dit par M. Tounkine sur de nouvelles formes de la responsabilité internationale. Evidemment, le droit international se développe, mais l'évolution générale du droit n'entraîne pas nécessairement de modifications radicales de la conception même de la responsabilité des Etats. Si l'on admet que la question doit être replacée dans le contexte de ce que l'on oppelle parfois le droit des Nations Unies, on devra rechercher si la Charte contient quelque disposition applicable en la matière. Certaines dispositions du Statut de la Cour internationale de Justice, qui fait partie intégrante de la Charte, donnent heureusement la clé de ce que doit être l'étude de la responsabilité des Etats. Ainsi, la mention faite, à l'alinéa *c*) du paragraphe 2 de l'article 36, de « la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international », d'un côté et, de l'autre, la mention, à l'alinéa *d*) de ce même paragraphe, de « la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international » semblent indiquer la direction dans laquelle la Commission pourrait s'engager.

54. A propos des travaux préparatoires à entreprendre dans l'immédiat, M. Rosenne dit avoir été vivement frappé par l'opinion émise à la séance précédente par Sir Humphrey Waldock, qui a fait ressortir la nécessité d'une étude préliminaire où seraient exposées les questions à résoudre. Si l'on examine le sujet dans son ensemble, le traitement des étrangers et de leurs biens n'est plus, en effet, que l'un de ses aspects. Le point qui intéresse la Commission au premier chef, c'est la responsabilité des Etats en elle-même, quoi qu'il en soit de la manière dont elle se traduit. Cependant, même dans ce cadre très large ,il subsiste deux sujets suffisamment complexes et qui offrent assez d'importance sur le plan pratique pour qu'on doive les traiter chacun spécialement et isolément : ce sont, d'une part, les problèmes que pose la règle de l'épuisement des recours internes, d'autre part ceux que pose la règle de la nationalité de la demande. M. Rosenne ne pense pas que ces deux catégories de problèmes se posent exclusivement en matière de traitement des étrangers ; on pourrait donc les étudier en même temps que la question principale.

55. Un autre aspect de la question qu'il faut examiner, c'est la responsabilité d'un Etat à raison d'actes accomplis sur le territoire de l'Etat que l'on pourrait appeler « plaignant » ; on en trouve l'exemple le plus simple dans le cas où un véhicule conduit par une personne jouissant de l'immunité diplomatique blesse un ressortissant de l'Etat auprès duquel le diplomate est accrédité et où l'affaire ne peut être réglée par les tribunaux locaux parce que le diplomate se prévaut de son immunité.

56. Pour ce qui est de la documentation, d'un côté, elle est trop abondante, de l'autre, elle est trop rare. Il n'est pas sans danger d'attacher à la jurisprudence des tribunaux internationaux tant d'importance qu'on en vienne à négliger la pratique des Etats, car bien souvent la portée d'une décision rendue par les tribunaux internationaux, notamment les commissions d'arbitrage ou les commissions mixtes de réclamations, dépend des clauses de l'accord par lequel le tribunal a été institué, clauses sur lesquelles on constate parfois qu'ont pesé les circonstances politiques du moment où l'accord a été conclu. Le meilleur guide est probablement la pratique des Etats.

57. En principe, M. Rosenne n'est pas opposé à la création d'un comité dont le rôle serait de préciser les problèmes à étudier, pourvu qu'il représente d'une manière assez complète l'ensemble de la Commission ;

il doute qu'un comité restreint puisse remplir cette condition. D'autre part, il juge préférable d'entamer les travaux et de désigner le rapporteur spécial — ou les rapporteurs spéciaux — dès la présente session.

La séance est levée à 13 heures.

634e SÉANCE

Mercredi 2 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Constitution d'un comité de rédaction

1. Le PRÉSIDENT propose de constituer un comité de rédaction dont les membres seraient les suivants : M. Gros comme Président, M. Ago, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Tounkine, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Il en est ainsi décidé.

Constitution d'un comité chargé d'examiner le programme de travaux futurs conformément à la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale (paragraphe 3)

2. Le PRÉSIDENT propose de constituer un comité chargé d'examiner le programme de travaux futurs, dont les membres seraient les suivants : M. Amado comme Président, M. Ago, M. Bartoš, M. Cadieux, M. Castrén, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pessou, M. Tounkine.

Il en est ainsi décidé.

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) *(reprise des débats de la séance précédente)*

[Point 2 de l'ordre du jour]

3. Le PRÉSIDENT rapporte que les membres du Bureau ont essayé de se mettre d'accord sur des propositions concernant la composition des comités que l'on a suggéré de créer pour étudier les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements, mais qu'ils n'ont pu y parvenir parce que les opinions divergent quant aux attributions de ces comités. Personnellement, le Président est d'avis que ces comités devraient simplement avoir pour mission de définir la question et d'en délimiter le champ. Ils feraient ensuite rapport à la Commission et leur mission s'arrêterait là. Le rapporteur spécial pour chacune des questions pourrait peut-être consulter de temps en temps le comité intéressé s'il le désirait mais il ne s'agirait nullement de comités permanents ayant qualité pour donner des directives aux rapporteurs. C'est au rapporteur spécial qu'il appartiendrait d'étudier le droit touchant la question ou se tenant dans les limites fixées et de préparer un avant-projet. La Commission examinerait alors ce texte en première lecture, ferait parvenir son rapport aux Gouvernements et donnerait au projet sa forme définitive, compte tenu de leurs observations. D'autres, au contraire, pensent qu'il devrait s'agir de comités permanents qui seraient toujours prêts à aider le rapporteur spécial, voire à lui donner parfois des instructions. Le Président estime, quant à lui, que cette procédure ne ferait que gêner le rapporteur spécial.

4. M. ROSENNE voudrait reprendre le sujet qu'il avait entamé à la séance précédente et parler non pas de la succession d'Etats et de gouvernements mais de la succession proprement dite. Il s'est longtemps demandé si la question était mûre pour la codification. Cependant la Commission est tenue de donner officiellement suite à la recommandation que l'Assemblée générale lui a adressée à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de sa résolution 1686 (XVI). L'orateur n'est nullement certain, du point de vue scientifique, que le droit international comporte un chapitre sur la succession, mais après le débat qui s'est institué concernant ce point à la Commission même et devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, M. Rosenne a acquis la conviction que la Commission doit s'occuper de la question dans le plus bref délai possible, surtout après les interventions de MM. Elias et Pessou, qui en ont montré l'importance sur le plan pratique.

5. Les expressions « succession d'Etats » et « succession de gouvernements » risquent d'être équivoques. On dit qu'il y a succession d'Etats essentiellement lorsqu'il y a cession ou rétrocession d'un territoire avec la population qui réside sur ce territoire. La succession de gouvernements a lieu par suite d'un changement révolutionnaire dans le gouvernement, changement qui ne se produit pas nécessairement en conformité avec les règles précédemment en vigueur du droit constitutionnel. Ce n'est pas là un sujet dont la Commission ait à s'occuper. La question, à propos de laquelle la Commission doit élaborer des règles appropriées, est celle que pose l'avenir de tous les droits et obligations internationaux lorsque le régime interne et le statut international d'un territoire ont été complètement bouleversés et que la réorganisation politique, économique, sociale et culturelle de la communauté politique impose une nouvelle définition des buts mêmes de l'existence de l'Etat. Peu importe que ce changement soit le résultat d'une révolution au sein de l'entité internationale d'un Etat existant ou qu'il découle d'un processus d'émancipation, c'est-à-dire de création d'une nouvelle entité internationale indépendante là où il n'en existait pas auparavant. M. Rosenne a été très frappé de la remarque faite par M. Elias au sujet d'un traité signé un an avant que les premiers membres élus aient participé au Gouvernement nigérien [1]. C'est là le fond du problème. Il ne

[1] 629e séance, par. 26.

semble donc pas que la Commission puisse écarter à la légère la question de la succession de gouvernements et qu'elle doive l'aborder dans le contexte du problème plus vaste de la succession tel que M. Rosenne l'a décrit.

6. Il ne croit pas non plus qu'il faille accorder trop d'importance aux précédents qui datent du XIX[e] siècle et porter toute son attention sur les données relatives à des événements tels que l'unification de l'Italie et de l'Allemagne. Ces précédents et tout ce qui a été écrit à leur sujet ne se rapportent pas véritablement à la question. Ce qui intéresse la Commission, ce sont les problèmes de la seconde moitié du XX[e] siècle. Les Traités de paix de 1919 ont été à l'origine d'un certain nombre de cas de successions et la doctrine qui en est résultée était intimement liée à ces traités, et en partie aussi à la question de l'affiliation à la Société des Nations. Pratique et doctrine relèvent de deux catégories : celle qui a trait à la cession de territoires entre pays dont l'existence était antérieure aux traités et celle qui a trait à la cession de territoires à un pays né de la guerre, tel que la Pologne. Depuis 1945, l'évolution a été toute différente, car ce qui a caractérisé cette période c'est la création d'Etats nouveaux là où il n'en existait pas autrefois. Il se pose aussi une question subsidiaire : on peut se demander s'il y a une différence, en droit, entre les Etats indépendants qui étaient autrefois des territoires sous mandat ou sous tutelle, et les Etats indépendants qui n'ont jamais été, dans les temps modernes, des personnes en droit international ; du fait que certains accords de mandat ou de tutelle contenaient des clauses prévoyant l'extinction du mandat ou de la tutelle, il se peut que la question de la succession soit régie en pareil cas par des règles spéciales.

7. La Commission doit donc s'intéresser principalement à la situation qui règne depuis 1945, sans pour cela, évidemment, négliger les données antérieures, en particulier celles relatives à la période de 1919 à 1945. Toutefois, elle ne doit pas trop s'attacher aux événements du XIX[e] siècle.

8. La pratique qui ressort de la documentation recueillie et de son analyse semble pouvoir se subdiviser en quatre catégories : celle des Etats métropolitains ou Etats cédants, celle des Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance, celle des Etats tiers qui ne sont pas directement parties aux accords intervenus entre les Etats cédants et les nouveaux Etats indépendants, et enfin celle des organisations internationales, c'est-à-dire non seulement l'Organisation des Nations Unies, mais aussi quelques institutions spécialisées, en particulier l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation mondiale de la santé.

9. M. Rosenne sait par expérience toute la complexité de la matière des successions, et a personnellement eu à s'occuper de cas de double succession — problèmes englobant à la fois la succession ouverte par l'effondrement de l'Empire ottoman en 1919 et celle qui est résultée de l'extinction du mandat sur la Palestine et de l'établissement de l'Etat d'Israël — ainsi que de nouveaux problèmes tels que la subrogation dans la qualité de belligérant formel après la cessation des hostilités en 1945. Il mettrait volontiers cette documentation à la disposition du rapporteur spécial.

10. Un autre problème encore se pose : c'est celui des liens qui existent entre la question de la succession et d'autres sujets. M. Rosenne ne partage pas l'avis de ceux pour qui le gros problème de la question des successions est son lien avec le droit des traités, bien que ce soit sans doute le point dont l'intérêt est le plus immédiat ; l'expérience montre, en effet, que les questions les plus complexes concernant la succession ne se posent qu'après un certain laps de temps. De plus, en considérant la matière des successions comme une partie du droit des traités, on risquerait d'altérer ce droit lui-même car on pourrait être amené à adopter une classification des traités différente de celle à laquelle on se réfère habituellement dans la mesure où toute prétendue classification des traités met en jeu des éléments de fond. L'orateur a effectivement constaté l'existence de ce problème en lisant la dernière édition de 1961 de l'ouvrage de McNair « The Law of Treaties ». Il faudra que la Commission résolve, dès le début de ses travaux, la question de l'interdépendance des deux sujets mais, quelle que soit sa décision, celle-ci ne pourra être considérée que comme provisoire.

11. En ce qui concerne les mesures à prendre, M. Rosenne est aussi d'avis de désigner au cours de la présente session un rapporteur spécial pour la question de la succession. Le premier rapport devra être analytique et descriptif. Il ne s'oppose pas à la suggestion de créer un comité qui pourrait examiner dès maintenant la connexité de cette matière avec les autres sujets. Il est possible que la Commission doive recourir à l'envoi d'un questionnaire et un tel comité pourrait utilement examiner les questions qu'il y aurait lieu de poser aux gouvernements et aux organisations internationales, et donner des directives pour le rassemblement de la documentation.

12. Dans l'ensemble, M. Rosenne est tout à fait d'accord avec le Président pour estimer que les comités dont la création est proposée devraient définir les sujets et en délimiter le champ, mais ne devraient pas être des comités permanents. Ils ne doivent être établis que pour la durée de la session en cours et être dotés du mandat très général dont le Président a parlé, sous réserve de la modification suggérée par M. Rosenne en ce qui concerne la question de la succession.

13. L'orateur ne voit aucune objection à ce que la Commission commence immédiatement ses travaux sur la questions des missions spéciales dont elle devrait venir à bout avant la fin de son mandat. Elle doit cependant se garder d'une trop grande précipitation. Il faut suivre la procédure normale et désigner un rapporteur spécial, car la portée de la question est assez claire et le sujet n'exige pas de laborieuses recherches préliminaires. La Commission pourrait également entamer, à la présente session, l'étude des relations entre les Etats et les organisations internationales. M. Rosenne approuve la remarque faite par le Secrétariat dans le document de travail A/CN.4/145, par. 176, à savoir que les relations des organisations internationales entre elles et avec les gouvernements soulèvent des problèmes juridiques complexes qui ne sont pas toujours réglés de façon satisfaisante. Quant aux travaux relatifs au régime juridique des eaux historiques, y compris les baies

historiques, on pourrait les remettre à plus tard et attendre que le Secrétariat ait préparé un mémoire.

14. On a laissé entendre, à propos de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI), que l'examen de l'ensemble du droit international, effectué en 1949 en application de l'article 18 du Statut de la Commission, avait été fait une fois pour toutes. M. Rosenne ne le pense pas et le libellé de la résolution montre que tel n'est pas non plus l'avis de l'Assemblée générale. Puisque la résolution fait mention de la discussion qui a eu lieu à la Sixième Commission pendant les quinzième et seizième sessions de l'Assemblée générale ainsi que des observations formulées par les Etats Membres en application de la résolution 1505 (XV), la Commission est tenue d'examiner toutes les questions proposées par les Gouvernements et de faire rapport à leur sujet. Le rapport que la Commission présentera ne sera pas nécessairement un rapport définitif à ce stade ; il ne faut pas non plus interpréter la résolution comme demandant à la Commission du droit international d'entamer immédiatement ses travaux sur toutes les questions énumérées dans le programme de ses travaux futurs. L'ordre du jour de la Commission est rempli pour plusieurs années et le droit des traités a la priorité absolue. Il se peut cependant qu'en cours d'examen, on trouve quelques questions qui rentrent dans le cadre des matières qu'elle a décidé d'étudier. Il y a peut-être certains aspects de la question des relations économiques et commerciales que l'on peut aborder à propos de la responsabilité des Etats.

15. M. AGO dit qu'il ne voudrait pas que les remarques par lesquelles il a exprimé une certaine impatience devant le retard apporté à la publication du rapport de Sir Humphrey Waldock sur le droit des traités fussent interprétées comme une critique à l'adresse du Secrétariat. Il apprécie au plus haut point les services que le Secrétariat arrive à rendre à la Commission avec des moyens limités, mais il persiste à penser que le personnel de Secrétariat mis à la disposition de la Commission n'est pas assez nombreux et que les services fournis sont insuffisants. Il est incroyable que le Secrétariat de la Commission ne dispose pas de services capables de reproduire en très peu de temps un rapport qui, pour des raisons tout à fait compréhensibles, arrive en retard et doit être reproduit et traduit d'urgence. Il faudrait aussi que le Secrétariat fût mieux équipé pour effectuer les travaux préliminaires de recherche sur les questions inscrites à l'ordre du jour de la Commission. L'Organisation des Nations Unies doit faire un effort et elle doit le faire d'urgence si l'on veut que la Commission soit à même d'accomplir une tâche qui est beaucoup plus lourde que celle de nombreux autres organes des Nations Unies.

16. A propos de la responsabilité des Etats, M. Tounkine s'est référé à une liste de matières proposée par M. Ago, M. Gros et M. Amado et il a dit que la Commission ne doit pas se fonder seulement sur la responsabilité internationale classique mais doit tenir compte aussi des développements récents. M. Tounkine a laissé entendre qu'au début du XXe siècle, la responsabilité ne couvrait pas certaines des plus graves violations du droit international. De l'avis de M. Ago, l'observation de M. Tounkine serait plus exacte si, au lieu de dire qu'à cette époque la responsabilité ne couvrait pas certaines des plus graves violations du droit international, il avait dit qu'elle ne couvrait pas les violations de certaines des règles les plus importantes du droit international. La nouveauté n'est pas dans le domaine de la responsabilité mais dans le droit de fond. Le droit international s'est considérablement étendu depuis un demi-siècle, en particulier dans les matières qui concernent la sauvegarde de la paix. Il se développera certainement encore dans l'avenir et, bien entendu, plus il y aura de règles qui se dégageront, plus il y aura d'occasion de les enfreindre et plus il y aura de cas de responsabilité. Or, il ne faudrait pas que la Commission commette à l'égard de ces nouvelles règles l'erreur qui a été faite à l'égard du problème du traitement des étrangers, à savoir de confondre les règles de fond avec la responsabilité pour la violation de ces règles.

17. M. Ago est aussi anxieux que M. Tounkine de voir bien établie la responsabilité à raison de la violation des règles de fond les plus importantes pour le maintien de la paix, mais il ne pense pas que l'évolution qui s'est produite dans le domaine des règles de fond ait été suivie d'une évolution comparable dans le domaine de la responsabilité de l'Etat. Il y a évidemment eu des changements et il faudra les étudier. M. Ago estime, par exemple, qu'il faudrait aujourd'hui faire une distinction plus nette entre les faits illicites qui demandent une réparation et les faits illicites qui exigent des sanctions. La distinction tient sans doute à la nature de la règle qui a été violée. Il y a probablement des règles du droit international dont la violation ne comporte qu'une conséquence réparatoire, mais il y en a d'autres dont la violation comporte non seulement l'obligation de réparer mais aussi la nécessité d'une sanction de caractère répressif.

18. M. Rosenne a posé la question de savoir s'il serait bon de codifier le droit de la responsabilité de l'Etat en général ou s'il ne vaudrait pas mieux que la Commission concentre son attention sur certains aspects particuliers tels que l'épuisement des recours internes et la nationalité de la réclamation. L'Institut de droit international a travaillé à la première de ces questions pendant des années et au bout de ce temps, ayant réussi à établir un seul article, il s'est aperçu qu'on ne pouvait traiter de l'épuisement des recours internes sans examiner toute la question de la responsabilité de l'Etat. C'est pourquoi M. Ago persiste à croire qu'il ne serait guère utile de vouloir étudier les détails avant que l'ensemble ait été défini. D'ailleurs, l'Assemblée générale semble souhaiter que la Commission codifie la question tout entière.

19. M. Rosenne a dit que, dans l'étude de la succession d'Etats, la Commission devrait centrer son attention uniquement sur ce qui s'est passé depuis 1945 ; M. Ago n'est pas de cet avis. On fait facilement l'erreur de croire que ce qui arrive pendant sa vie est quelque chose de totalement différent de ce qui a eu lieu dans le passé. Personnellement, M. Ago a eu l'occasion de se rendre compte de l'extraordinaire analogie entre les problèmes qui se posent aujourd'hui pour certains Etats

d'Afrique et ce qui s'est passé il y a une cinquantaine d'années en Amérique latine. Certes, il faut établir des règles qui soient les règles d'aujourd'hui et non d'il y a cinquante ans, mais le moyen d'y parvenir est de les comparer aux règles d'autrefois et de voir où il peut y avoir des changements. C'est là une question dont le comité que l'on envisage de créer pourrait fort bien s'occuper.

20. M. Ago voudrait que, en dehors des questions essentielles, l'on ne retînt qu'un seul sujet : celui des missions spéciales, pour avoir une question à étudier au cas où, à un moment donné, il n'y aurait pas de rapporteur spécial pour les questions principales. Vu le peu de temps dont elle dispose dans le cadre de son mandat, la Commission ne peut faire plus.

21. En ce qui concerne la procédure, M. Ago donne la préférence à la proposition du Président qui coïncide exactement avec celle qu'il avait lui-même formulée, mais il serait prêt à accepter l'autre proposition si la majorité de la Commission le décidait. Cette deuxième proposition comporte une difficulté : étant donné la façon dont elle est libellée, on peut se demander si le comité doit simplement aider le rapporteur spécial ou s'il doit lui donner des instructions, le rapporteur spécial ayant alors à s'incliner devant le comité qui assumerait la responsabilité du rapport. Si l'on entendait lier trop le rapporteur spécial, la Commission aurait certainement quelque peine à en trouver un.

22. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'en se référant à de nouveaux développements dans la vie internationale, M. Tounkine avait probablement présents à l'esprit ces nouveaux facteurs historiques que la pensée juridique n'a pas encore suffisamment assimilés, domaine dans lequel la conscience de la communauté internationale n'a pas eu le temps d'élaborer, sous forme de règles précises, un instrument destiné à faire régner quelque harmonie entre les tendances anarchiques des forces et intérêts en présence. A titre d'exemple, le Président mentionne la situation créée par les essais nucléaires et appelle l'attention sur les opinions exprimées à cet égard par divers membres de la Commission. Le Comité juridique consultatif africano-asiatique a déjà abordé la question de la responsabilité de l'Etat en matière d'essais nucléaires et le Président signale le rapport qu'il a rédigé en tant qu'observateur de la Commission sur les travaux de la cinquième session dudit Comité [2] (A/CN.4/146).

23. M. CASTRÉN dit qu'en raison du peu d'intérêt que sa suggestion a recueilli, il n'insistera pas pour que la Commission se scinde en deux sous-commissions, bien qu'il soit persuadé qu'une telle procédure est possible.

24. Il n'a pas d'objection contre la nomination de comités restreints, composés par exemple de cinq membres, qui seraient chargés d'examiner, avec les rapporteurs spéciaux pour les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats, la manière dont il conviendrait d'aborder l'étude de ces sujets. Bien entendu, la Commission ne déléguerait pas ses fonctions auxdits comités ; elle resterait libre d'accepter ou de rejeter les propositions qu'ils présenteraient. Quant à savoir s'il faudrait nommer ces comités pour la durée de la présente session seulement ou les maintenir en fonction jusqu'à l'achèvement de l'étude de ces deux sujets, la question demeure en suspens. Comme la Commission doit consacrer la plus grande partie de son temps à l'étude du droit des traités, les rapports préliminaires sur les deux autres questions ne présentent aucun caractère d'urgence.

25. M. Castrén partage l'opinion générale selon laquelle le problème de la responsabilité des Etats est si vaste et englobe une si grande partie du droit international que la Commission doit commencer par énoncer certains principes généraux avant d'aborder l'étude de questions particulières, telles que le statut des étrangers.

26. Les problèmes que soulève la question de la succession d'Etats sont tout aussi difficiles et complexes. Il y aura évidemment lieu d'examiner la nature des changements territoriaux qui donnent lieu à succession d'Etats car les effets de la succession ne sont pas les mêmes selon qu'un Etat disparaît entièrement ou qu'il y a cession de territoire. On ne peut non plus soutenir que l'Etat successeur assume automatiquement toutes les obligations de l'Etat qui l'a précédé.

27. L'un des moyens de circonscrire l'étude de la succession d'Etats consisterait à laisser de côté, pour le moment du moins, le problème du sort réservé aux habitants du territoire cédé, M. Castrén est enclin à penser, comme M. Rosenne, qu'après avoir étudié les principes généraux, la Commission devrait porter toute son attention sur les cas récents de succession d'Etats sans, toutefois, négliger les cas anciens et la pratique suivie en la matière dans le passé.

28. M. YASSEEN se prononce nettement contre la suggestion de scinder la Commission en deux sous-commissions, méthode qui serait inconciliable avec les dispositions du Statut relatives aux fonctions et à la nature de la Commission. D'ailleurs, même du point de vue pratique, cette procédure ne résoudrait pas les difficultés, car il n'en serait pas moins nécessaire d'examiner les questions quant au fond en séance plénière. En revanche, il ne voit aucun inconvénient à constituer des comités restreints ayant un mandat clairement défini.

29. Aucune considération d'ordre pratique ne semble s'opposer à ce qu'un comité spécial s'acquitte de la tâche d'un rapporteur spécial mais, pour être représentatif, il ne faut pas qu'un tel comité soit trop restreint. M. Yasseen préférerait cependant un système analogue à celui qui a été adopté par l'Institut de droit international, à savoir la nomination d'un comité composé de personnes s'intéressant particulièrement à un sujet donné, qui conseillerait le rapporteur spécial et l'aiderait dans ses travaux. Un tel comité ne restreindrait en rien la liberté du rapporteur spécial qui, après

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 56.V.3, vol. I), p. 12 à 15, par. 35 à 62 ; *Ibid., 1957*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.5, vol. I), p. 166, par. 55 à 59 et p. 168, par. 4 ; *Ibid., 1960*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 60.V.1, vol. I), p. 301 et 302, par. 37 à 39.

tout, n'est pas appelé à effectuer un travail de caractère personnel mais à préparer le terrain en vue d'un effort collectif de codification et de développement progressif du droit. Cette méthode aurait un autre avantage, c'est que les membres du comité pourraient prêter au rapporteur spécial un concours utile lorsque le moment sera venu de préciser, en séance plénière, des points particulièrement difficiles.

30. L'une et l'autre méthode conviennent à l'étude de sujets d'une vaste portée, mais, quelle que soit celle que la Commission choisira, elle devrait toujours garder la haute main sur l'œuvre entreprise et donner des instructions précises au rapporteur ou au comité spécial.

31. Quant à la question de la responsabilité des Etats, la Commission devrait, pour commencer, dégager de la doctrine et de la pratique un certain nombre de principes généraux. Il serait illogique d'étudier d'abord l'application des principes généraux à un domaine particulier, si important qu'il soit, tel que le traitement des étrangers. Ce qui ne veut nullement dire que ce sujet ne soit pas une mine très précieuse de principes généraux ; aussi conviendrait-il de lui donner un rang de priorité assez élevé sur la liste des matières à examiner ultérieurement.

32. M. PADILLA NERVO constate que deux points de vue se dégagent de la discussion, à savoir que la Commission devrait veiller à ne pas formuler des règles qui ne soient pas acceptables et qu'elle devrait tenir compte des nouveaux facteurs qui influent sur les relations internationales. Or, ces deux points de vue ne sont pas opposés, comme il semble au premier abord, mais complémentaires et peuvent être facilement conciliés avec la double tâche qui incombe à la Commission de codifier le droit international et d'en assurer le développement progressif. Pour que la Commission puisse accomplir une œuvre commune vraiment constructive dans le domaine de la responsabilité des Etats, ses membres doivent être prêts à faire des concessions et à reconnaître la sincérité des opinions d'autrui, qui peuvent être fondées sur des traditions culturelles, sociales et économiques différentes. Si la Commission veut que le droit international évolue de manière à exercer une influence sur la conduite des Etats, elle doit participer aux efforts faits en vue d'éliminer les obstacles qui s'opposent à la bonne entente entre les nations.

33. Les notions traditionnelles de la responsabilité des Etats ont été radicalement modifiées à la suite d'une série d'événements de caractère révolutionnaire, tels que l'apparition de nombreux Etats nouveaux, la fin du colonialisme et l'amélioration des systèmes de communications. Dans un monde désarmé — le seul où l'avenir de l'humanité puisse être sauvegardé — c'est le principe du règlement pacifique des différends qui prévaudra.

34. En examinant les répercussions que peuvent avoir, sur les droits et devoirs des Etats, les récentes transformations d'ordre scientifique et sociologique qui ont détruit l'ancienne armature juridique des relations internationales, la Commission n'en devra pas moins tenir compte des éléments essentiels de la doctrine traditionnelle de la responsabilité des Etats.

35. Parmi les questions qui doivent être revues à la lumière des besoins du monde moderne, figurent l'autodétermination des Etats et l'ingérence économique, politique ou militaire dans les affaires intérieures des Etats. Les événements des cinq dernières années ont confirmé l'opinion de M. Padilla Nervo selon laquelle l'histoire récente des pays de l'Amérique latine a été essentiellement marquée par les mesures prises en vue de sauvegarder l'indépendance nationale, en vue d'assurer le contrôle de l'Etat sur les ressources naturelles et en vue de favoriser l'évolution vers l'intégration sociale. Un processus analogue a probablement lieu dans les autres parties du monde.

36. Le rapport préliminaire de la Commission sur la responsabilité des Etats, qui exposera probablement dans ses grandes lignes les travaux futurs à effectuer dans ce domaine, devrait être soumis à la dix-septième session de l'Assemblée générale afin que les délégations puissent présenter leurs observations à son sujet. Les débats de la Sixième Commission permettront de voir si les règles formulées par la Commission et les notions sur lesquelles elles s'appuient correspondent ou non aux réalités de l'heure actuelle.

37. Il serait très utile que le Secrétariat prépare un résumé des lois et des pratiques nationales dans le domaine de la responsabilité des Etats.

38. M. ROSENNE ne voudrait pas avoir été mal compris de M. Ago. Ce qu'il avait dans l'esprit, c'est qu'il faut codifier l'ensemble de la question de la responsabilité des Etats, et les observations qu'il a faites ne doivent pas être interprétées comme signifiant que la Commission ne devrait examiner que les règles relatives à l'épuisement des recours locaux et à la nationalité de la réclamation. Toutefois, les problèmes que posent ces règles particulières sont si vastes qu'ils méritent d'être traités à part et, comme la Commission dispose de plus de facilités que l'Institut de droit international, elle devrait, avec le concours du Secrétariat, pouvoir progresser dans ce domaine plus qu'il n'a été possible de le faire dans le passé.

39. Parlant des remarques de M. Ago sur la succession d'Etats, M. Rosenne précise qu'il n'a pas voulu dire que la Commission devrait faire table rase du passé mais qu'elle devrait concentrer son attention sur la pratique des quelque vingt dernières années où elle aurait plus de chance de trouver des données d'une utilité pratique immédiate.

40. Sir Humphrey WALDOCK est d'avis que le comité chargé d'examiner le programme de travail pourrait étudier également en détail les besoins de la Commission en ce qui concerne, par exemple, les services du Secrétariat ainsi que les autres questions sur lesquelles la Commission doit présenter un rapport à la prochaine session de l'Assemblée générale.

41. Pour ce qui est de la responsabilité des Etats, les membres de la Commission semblent généralement d'accord pour penser qu'il conviendrait d'étudier tout d'abord les principes généraux plutôt que les aspects particuliers du sujet, tels que le traitement des étrangers, tout en reconnaissant que cette dernière question offrirait des exemples utiles d'application de quelques-uns de ces principes.

42. L'on ne saurait, certes, étudier la question de la succession d'Etats sans tenir compte de la pratique suivie dans le passé ; en fait, les problèmes à résoudre sont plus ou moins les mêmes et les sources du XIXe siècle ne manqueront pas d'être instructives.

43. On pourrait peut-être laisser au comité le soin de choisir les autres questions à inscrire au programme de travail. Cette liste ne devrait pas être trop longue.

44. Pour ce qui est des comités restreints, Sir Humphrey estime que, quelle que soit la méthode de travail adoptée, chacun d'eux devrait avoir son rapporteur, sinon il est difficile de concevoir comment ils pourraient avancer dans leurs travaux. Il ne pense pas qu'un comité de rapporteurs présenterait la moindre utilité. Le Président a dit qu'à son avis la Commission devrait nommer, pour chaque question, un rapporteur spécial et un comité chargé de l'aider pendant la présente session. Il est éminemment souhaitable que les rapporteurs spéciaux soient désignés le plus tôt possible car ils pourraient alors consulter officieusement, en cours de session, les membres des comités respectifs.

45. Sir Humphrey ne voit pas d'objection à ce que les comités soient maintenus en fonctions à la fin de la session à condition que leur rôle demeure purement consultatif. La Commission suivrait ainsi une méthode analogue à celle adoptée par l'Institut de droit international. En aucun cas un tel comité ne devrait être autorisé à donner des instructions au rapporteur spécial.

46. Chacun de ces comités devrait comprendre assez de membres — dix membres, par exemple — pour constituer un organe consultatif vraiment efficace.

47. Le PRÉSIDENT ne voit pas d'objection à ce que les comités demeurent en fonctions même après la fin de la session à condition qu'il soit bien entendu qu'ils n'exerceront ces fonctions qu'à titre consultatif. Il est opposé à la création de comité permanents qui seraient habilités à donner des instructions aux rapporteurs spéciaux pour les deux questions à l'étude.

48. M. TOUNKINE déclare que certaines remarques présentées au cours de la discussion et d'autres qui lui ont été faites au cours de conversations privées l'ont convaincu de la nécessité de dissiper les malentendus auxquels ont donné lieu ses précédentes observations sur la responsabilité des Etats.

49. Comme il l'a déjà dit, l'évolution récente dans le domaine de la responsabilité des Etats implique certains changements dans la conception même de cette responsabilité. Nul n'ignore que jusqu'à présent la théorie de la responsabilité des Etats était fondée sur l'idée qu'elle vise essentiellement — mais non exclusivement — la responsabilité résultant des dommages causés à des étrangers sur le territoire de l'Etat en cause.

50. Or, il est évident que la Commission ne saurait étudier la question en partant de cette thèse traditionnelle. En droit international moderne, ce qui met en cause la responsabilité de l'Etat, ce n'est pas tant le traitement réservé aux étrangers que les actes qui mettent ou peuvent mettre en danger la paix internationale ou les relations amicales entre les Etats ainsi que la violation des dispositions de la Charte des Nations Unies reprises dans la résolution 1514 (XV) intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », que l'Assemblée générale a adoptée le 14 décembre 1960. Par conséquent, il y a lieu de réexaminer, à la lumière de ces faits nouveaux, la notion même de la responsabilité de l'Etat en droit international.

51. Ainsi, dans le droit international traditionnel relatif à la responsabilité des Etats, l'attention se concentrait sur des problèmes tels que le déni de justice, la règle de l'épuisement des recours locaux, la responsabilité découlant d'actes *ultra vires* et le problème de l'indemnisation. Ces problèmes, certes, demeurent actuels, mais leur importance relative a beaucoup diminué. Dans le droit moderne de la responsabilité des Etats pour des actes qui constituent une atteinte ou une menace à la paix internationale, des questions comme le déni de justice ou l'épuisement des recours n'ont guère de place.

52. En revanche, dans les nouveaux domaines de la responsabilité internationale, le problème des sanctions et des autres conséquences résultant de la violation des règles du droit international revêtent une importance beaucoup plus grande. M. Tounkine ne s'attardera pas, pour le moment, sur certains autres changements comme ceux qui ont trait à l'élaboration de nouvelles règles régissant les rapports juridiques nés des violations du droit international.

53. Il ne veut nullement laisser entendre qu'il est d'ores et déjà parvenu à des conclusions bien précises sur toutes ces questions importantes. C'est précisément la raison pour laquelle il juge absolument nécessaire de procéder à une étude préliminaire approfondie de la question de la responsabilité des Etats.

54. Passant aux problèmes plus urgents qui se posent à la Commission, M. Tounkine se dit d'accord avec M. Ago pour penser que la liste des sujets qui figureront au programme des travaux futurs de la Commission ne devrait pas être trop longue. L'expérience a prouvé que lorsqu'un rapporteur spécial rédige un rapport sur une question donnée, et que la Commission n'est pas en mesure de l'examiner pendant un certain nombre d'années, il est presque toujours nécessaire de retoucher le travail effectué.

55. L'ordre du jour de la Commission contient trois questions principales : le droit des traités, la responsabilité des Etats et la succession d'Etats et de gouvernements. Il est très possible que la Commission soit saisie d'une quinzaine de rapports et qu'elle ne soit pas en mesure de les examiner à fond avant un certain nombre d'années. D'autre part, il est généralement reconnu que la Commission doit prendre des décisions touchant certains sujets de moindre envergure tels que la question des missions spéciales et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Il est bon que la Commission garde ces sujets en réserve pour s'en occuper si les circonstances le permettent ; en effet, il pourrait se faire que la Commis-

sion soit à même de faire rapport à l'Assemblée sur l'un ou l'autre de ces sujets moins vastes avant d'avoir achevé l'examen des questions principales qui figurent à son ordre du jour.

56. Etant donné l'importance de sa tâche, la Commission ne doit prendre aucune décision formelle qui donnerait l'impression qu'elle a progressé dans ses travaux, mais qui n'aboutirait en fait qu'à une perte d'efforts et de ressources. La Commission ne doit prendre de décision que sur les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et sur certains sujets moins vastes, et la liste des sujets à inscrire sur son programme de travaux futurs doit demeurer raisonnablement courte.

57. En ce qui concerne la proposition de nommer des comités spéciaux, M. Tounkine n'est pas en faveur de comités permanents, qu'ils soient consultatifs ou autres. En tout cas, il estime que des comités purement consultatifs ne seraient d'aucune utilité. Ce genre de comités est bien connu dans la pratique de l'Institut de droit international, mais la nature de cet Institut est très différente de celle de la Commission : il a plus de cent membres, et à chacune de ses sessions son ordre du jour comporte un grand nombre de sujets. L'effectif de la Commission est beaucoup moins important, et elle se concentre sur un seul ou tout au plus deux sujets à chacune de ses sessions.

58. L'idée de créer un comité consultatif implique que le rapporteur devrait consulter les membres de ce comité. Pourquoi les membres de la Commission n'auraient-ils pas tous l'occasion de présenter leurs observations sur les rapports préliminaires ?

59. A propos des comités spéciaux qui doivent être constitués pour examiner les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats, le Président a marqué sa préférence pour des comités qui n'examineraient que la portée de chacune de ces questions. Bien qu'en principe il ne soit pas opposé à cette suggestion, M. Tounkine pense que le mandat de ces comités devrait être plus souple. Chacun d'eux devrait être autorisé, non seulement à déterminer la portée du sujet qui lui est renvoyé, mais aussi à traiter de toutes autres questions préliminaires.

60. Chaque comité pourrait être composé d'environ cinq membres, comme l'a suggéré M. Castrén. Ces quelques membres procéderaient à une étude spéciale du sujet, ne se contentant pas de l'étude générale à laquelle ils participeront en tant que membres de la Commission ; en un sens, chaque comité constituerait en quelque sorte un groupe de rapporteurs. En outre, chacun de ces comités disposerait du temps nécessaire pour donner une opinion mûrement réfléchie sur les deux questions si difficiles de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats.

61. Les nouveaux développements qui se sont produits dans le domaine de ces deux questions les ont rendues plus compliquées que jamais. Il faudra tenir compte non seulement des nouveaux principes de droit international qui sont déjà entrés en vigueur, mais aussi des nouveaux principes de droit international qui sont en gestation. Cette situation complexe fait qu'il est d'autant plus nécessaire d'éviter toute hâte dans l'étude préliminaire de ces deux sujets. Il en résulte aussi que les travaux futurs de la Commission seront à la fois facilités et accélérés par les rapports collectifs des deux comités, même s'ils prennent la forme de rapports distincts ou divergents présentés par leurs membres.

62. M. Tounkine entend préciser que les comités en question seront uniquement des comités *ad hoc*, leur seul but étant de faire rapport sur les aspects préliminaires des deux questions, et de soumettre des suggestions touchant les travaux futurs à effectuer dans le domaine de ces questions. Ces comités cesseront d'exister dès qu'ils auront fait rapport à la Commission qui examinera alors leurs rapports et procédera à la nomination d'un ou de plusieurs rapporteurs pour chaque sujet.

63. M. Tounkine ne comprend pas la hâte de certains membres de la Commission à vouloir nommer des rapporteurs spéciaux. Comme le Président l'a souligné, le droit des traités occupera la totalité de la présente session ; et ce même sujet, auquel s'ajoutera peut-être celui des missions spéciales, absorbera la prochaine session. Il n'y aura donc pas de temps perdu si la désignation des rapporteurs spéciaux est retardée jusqu'à ce que les deux comités aient présenté leurs rapports sur les problèmes préliminaires relatifs auxdits sujets. Si les rapporteurs spéciaux étaient nommés à la présente session, leurs travaux feraient double emploi avec ceux des comités ; en outre, étant donné la complexité des deux questions, le travail préliminaire s'effectuera dans le cadre du comité. Quant à la Commission elle-même, elle ne sera pas en mesure d'examiner, quant au fond, la responsabilité des Etats ou la succession d'Etats avant bien des années.

64. Le PRÉSIDENT demande à M. Tounkine s'il est opposé à ce que la Commission constitue des comités qui feraient rapport, si possible, avant la fin de la présente session. Si, après avoir examiné la question qui lui est renvoyée, un comité parvient à la conclusion qu'il ne sera pas en mesure de faire rapport pendant la présente session, la Commission pourra alors décider de prolonger jusqu'à la prochaine session le délai fixé pour la présentation du rapport du comité. De plus, la Commission entend, en fin de compte, désigner un rapporteur spécial pour chaque question ; il est donc tout à fait indiqué que chacun des futurs rapporteurs spéciaux fassent partie du comité chargé de la question qu'il doit étudier.

65. M. TOUNKINE répond qu'en principe il ne voit pas d'objection à ce qu'un comité fasse rapport à la Commission au cours de la session. Mais si l'on regarde les choses en face, on ne peut s'empêcher de penser que cela est très improbable. La Commission aura à étudier le premier rapport de Sir Humphrey Waldock sur le droit des traités, qui va être distribué prochainement. Il est donc évident qu'en ce qui concerne la principale question dont la Commission est saisie, la situation ne se présente pas de façon très favorable. Il a été créé un comité chargé du programme de travail de la Commission ; d'autre part, le Comité de rédaction commencera ses travaux dans une ou deux semaines. Les mem-

bres de la Commission ne seront donc pas en mesure de consacrer suffisamment de temps à l'étude de la responsabilité des Etats.

66. M. GROS ne partage pas la conception de M. Tounkine pour qui, dans la doctrine classique, c'est le traitement des étrangers qui a donné sa coloration propre au droit de la responsabilité internationale ; il ne peut donc admettre que ce soit la conception même de la responsabilité internationale qui ait changé. Certes, il est parfaitement exact que beaucoup de règles du droit de la responsabilité internationale ont été dégagées par des décisions portant sur le traitement des étrangers mais, selon les juristes les plus classiques, le domaine de la responsabilité de l'Etat est beaucoup plus vaste que le traitement des étrangers.

67. On peut citer un grand nombre d'exemples d'arbitrages importants et de commissions internationales d'enquête portant sur des actes imputables à un Etat, où il y avait responsabilité internationale directe d'Etat à Etat. C'est le cas, notamment, de l'incident du Dogger Bank [3], qui a donné lieu à la constitution d'une commission d'enquête (1904). Un autre exemple de responsabilité directe est celui de l'affaire des déserteurs de Casablanca entre la France et l'Allemagne, soumise à la Cour permanente d'arbitrage en 1909 [4].

68. On pourrait citer nombre d'autres exemples pour montrer que la responsabilité internationale a toujours été étudiée en dehors de la question du traitement des étrangers. Certes, dans toute affaire de responsabilité internationale il y a des hommes qui sont étrangers à l'Etat responsable : dans l'incident du Dogger Bank, par exemple, des pêcheurs ont été victimes de l'acte imputable à l'Etat russe. Mais il est indéniable que l'affaire en question était un cas de responsabilité directe d'Etat à Etat et qu'elle n'avait aucun rapport d'aucune sorte avec le traitement des étrangers sur le territoire de l'Etat défendeur.

69. Personne ne conteste que le champ d'application du droit de la responsabilité internationale se soit beaucoup étendu ces dernières années, mais il ne s'ensuit pas que le concept même de la responsabilité ait changé. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'il y a des causes nouvelles de responsabilité, des occasions nouvelles de présenter des réclamations fondées sur la responsabilité de l'Etat. Pour résumer sa position, M. Gros dira que l'illicite a toujours existé en droit international mais que les cas d'illicéité sont plus nombreux aujourd'hui. Il est exact aussi de dire que, de nos jours, les actes illicites se rapportent parfois plus directement aux Etats eux-mêmes.

70. Le débat qui s'est institué devant la Commission est précisément celui auquel un comité spécial devrait procéder. Il n'est pas nécessaire de reprendre entièrement toutes les bases d'étude de la question de la responsabilité internationale simplement parce que, dans le passé, le droit de cette responsabilité a été en grande partie dégagé par des affaires qui mettaient en cause le traitement des étrangers.

71. M. Gros précise que les deux comités devraient se borner en somme à dresser la table des matières de l'étude qui sera consacrée à chacune des deux questions. Dans ces conditions, il ne voit pas pourquoi les comités ne se réuniraient pas au cours de la session, quelques heures chaque semaine pendant quatre semaines, ce qui devrait leur donner le temps de venir à bout de leur tâche. Chaque rapporteur spécial serait, bien entendu, seul responsable de son propre rapport sur la question dont il aura été chargé.

72. M. LIU souligne que l'un des traits dominants de la vie internationale actuelle est l'interdépendance croissante des Etats, notamment en matière économique. Les Etats qui ont accédé depuis peu à l'indépendance ont besoin d'un afflux de capitaux et de techniques leur venant de l'extérieur. Il faut faciliter cet afflux ; aussi le moment est-il venu de codifier les règles qui régissent la protection des capitaux et des techniciens en question.

73. Un autre fait nouveau de la vie internationale — que l'on a d'ailleurs tendance à négliger — c'est que beaucoup de personnes résidant sur le territoire de nouveaux Etats indépendants sont désormais des étrangers. Il s'agit de personnes qui ne sont pas des autochtones et dont l'installation dans ces pays remonte au temps où ceux-ci étaient des colonies ; dans certains pays, leur nombre atteint des milliers et dans d'autres des millions. Le problème est réel tant en Asie du Sud-Est qu'en Afrique et il importe que des mesures soient prises pour sauvegarder la vie et la liberté de ces personnes et garantir leur sécurité économique. Le problème est beaucoup plus vaste que celui de la responsabilité en cas de dommages, car il s'agit de la responsabilité qui incombe à l'Etat intéressé de protéger ces personnes contre la persécution ou la discrimination.

74. En ce qui concerne les méthodes de travail de la Commission, M. Liu ne voit pas pourquoi il faudrait admettre la nécessité de reprendre au point de départ le travail qui a été fait sur la responsabilité des Etats. L'ancien rapporteur spécial a présenté plusieurs rapports qui forment une étude très complète de la question et qui portent sur la plupart des points évoqués au cours du débat. Ce serait créer un précédent regrettable que de renoncer à tout ce travail qui, en réalité, est propriété de la Commission.

75. Le PRÉSIDENT fait observer que la question de la responsabilité des Etats n'est pas la seule à propos de laquelle le problème se pose. C'est ainsi que la question du droit des traités a été déclarée prioritaire avant 1953 mais la Commission n'a pas encore pu s'en occuper, faute de temps. Le dernier rapporteur spécial est le quatrième qui ait été désigné et, comme ses prédécesseurs, il a jugé nécessaire de présenter son propre rapport sur la question.

La séance est levée à 13 heures.

[3] Voir les travaux de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, publication de la Fondation Carnegie. *Oxford University Press*, New York, 1921, p. 427.

[4] *Ibid.*, p. 114.

635e SÉANCE

Jeudi 3 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) *(suite)*

[Point 2 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 2 de l'ordre du jour.

2. M. TOUNKINE dit que M. Gros a mal compris son intervention à la séance précédente. Il n'a pas du tout voulu dire que la théorie classique de la responsabilité des Etats se soit développée exclusivement sous l'influence d'affaires concernant la responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés à la vie et aux biens des étrangers ; il a dit que le développement du concept de la responsabilité internationale s'est fait à partir de l'hypothèse que la question des dommages causés aux étrangers était le principal domaine d'application de ce concept.

3. Partant de cette interprétation erronée, M. Gros a laissé entendre que M. Tounkine serait partisan de rejeter en totalité les règles classiques de la responsabilité internationale. Or, rien n'est plus éloigné de sa pensée ; il a simplement demandé un réexamen de ces règles à la lumière des circonstances nouvelles, sans en préjuger les résultats éventuels.

4. M. BRIGGS partage l'opinion précédemment exprimée par M. Tounkine que la Commission ne doit prendre de décision formelle que touchant un nombre limité de matières. Elle doit se borner à désigner des rapporteurs spéciaux sur les diverses questions de la responsabilité des Etats, de la succession d'Etats, peut-être des missions spéciales, et enfin des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

5. Il rappelle ce qu'a dit M. Tounkine, à la 729e séance de la Sixième Commission de l'Assemblée générale : la Commission du droit international ne peut s'occuper de plus de quatre questions au maximum. M. Briggs ne doute pas que le Comité créé à la séance précédente par la Commission pour établir le programme futur tienne compte de cette considération qui a beaucoup d'importance.

6. En ce qui concerne la responsabilité des Etats, M. Briggs rappelle une importante déclaration de M. Jiménez de Aréchaga, soulignant qu'en matière de traitement des étrangers se posent des questions telles que l'expropriation, la nationalisation et l'indemnisation sur lesquelles d'autres organes des Nations Unies attendent de la Commission des indications qui leur permettent de s'orienter. Ce sont là des problèmes épineux, mais la Commission ne peut éluder ses responsabilités à leur sujet.

7. M. Briggs se sépare de M. Tounkine lorsque celui-ci soutient que c'est toute la conception de la responsabilité internationale qui a évolué. Tout ce que l'on peut avancer à ce propos est pure spéculation ; il n'a pas été apporté jusqu'ici de preuves qui établisse le bien-fondé de pareille assertion. En réalité, le seul changement qui se soit produit, en ce qui concerne le droit de la responsabilité internationale, est le fait qu'il a trouvé de nouveaux domaines d'application.

8. On a dit que certaines règles de la matière étaient en cours de formation. Cela équivaut à dire qu'il y a un élément de développement progressif dans l'étude de la question de la responsabilité des Etats, ce qui — soit dit en passant — milite en faveur de la désignation d'un rapporteur spécial, conformément aux dispositions du Statut de la Commission.

9. On a invoqué à maintes reprises la pratique de l'Institut de droit international. L'Institut procède comme suit : il commence par désigner un rapporteur spécial pour chaque matière choisie, ensuite il nomme une commission chargée d'aider le rapporteur ; le rapporteur rédige un exposé préliminaire à l'intention de la Commission, reçoit les observations des membres, décide de quelles observations il tiendra compte et prépare enfin son rapport, qui est soumis à la réunion plénière de l'Institut. Sans vouloir dire que la Commission doive suivre en tous points cette méthode, M. Briggs estime qu'elle n'est en rien contraire à la procédure consistant à désigner un rapporteur qui assume la responsabilité du rapport.

10. L'étude préliminaire du rapporteur spécial doit — comme l'a dit M. Tounkine — être distribuée à tous les membres de la Commission et non pas seulement à quelques-uns d'entre eux. Toutefois, si d'autres membres de la Commission estimaient qu'il vaut mieux confier le soin de préparer l'étude préliminaire à un comité de dix membres, M. Briggs ne s'y opposerait pas, mais son assentiment sur ce point dépendra du mandat du comité en question. Il importe essentiellement, par exemple, que ce comité ne soit pas permanent.

11. M. Briggs est en outre opposé à l'idée que le rapporteur soit un organe collectif. Si l'on demandait au comité de faire rapport *in corpore*, il n'y aurait qu'une alternative : ou le comité présenterait un rapport majoritaire et un rapport minoritaire, ce qui équivaudrait en réalité à renvoyer les questions à la Commission, ou il présenterait une solution de conciliation, en laissant entendre qu'elle est trop fragile pour que la Commission puisse y toucher. Aucun de ces résultats ne serait satisfaisant.

12. M. Briggs demande instamment à la Commission de désigner pour chaque question un seul rapporteur, qui soit responsable devant la Commission ; le rapport ne doit pas être l'œuvre de la majorité d'un comité. Il n'est pas partisan non plus de désigner plusieurs rapporteurs. Il rappelle qu'un seul rapporteur s'est occupé de l'immense matière du droit de la mer, qui comprenait le régime de la haute mer, le régime de la

mer territoriale, le problème du plateau continental et la question des pêcheries.

13. Le PRÉSIDENT constate que, jusqu'à la 631e séance, il semblait que la proposition de M. Tounkine eût rallié la majorité des suffrages : il s'agissait de constituer un groupe de travail spécial ou un comité d'une dizaine de membres, qui examinerait le champ que doit couvrir l'étude de la responsabilité des Etats et ferait rapport à la Commission à sa prochaine session. Par la suite, après que le Secrétaire eût évoqué les incidences financières de cette proposition, une divergence de vues s'est fait jour sur les deux points suivants : le comité devrait-il faire rapport à la Commission à la session actuelle ou à la prochaine session ? Faudrait-il désigner immédiatement le rapporteur spécial ?

14. Puisqu'il est bien évident que, faute de temps, la Commission ne peut aborder la question à sa présente session, il ne devrait pas être difficile de se mettre d'accord sur ce point que le comité devra présenter son rapport à la prochaine session. Il eût convenu que M. Tounkine fît partie du comité, mais il a indiqué que cela lui serait impossible pendant la présente session étant donné le volume des autres travaux incombant à la Commission.

15. Le Président estime que le rapporteur spécial sur la question de la responsabilité des Etats devrait être choisi parmi les membres du comité que l'on se propose de créer et il croit préférable que le Président du comité assume cette tâche.

16. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA rappelle que, dans une intervention précédente, il a déclaré que des comités pleinement représentatifs devraient être constitués pour examiner les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats. Il précise que chaque comité devrait dresser une table des matières à étudier au titre de la question dont il s'occupe et fixer l'ordre de priorité des divers chapitres. Mais c'est à des rapporteurs spéciaux que doit être confié le soin d'établir les rapports. Bien entendu, il est fort possible de désigner plus d'un rapporteur pour une même question, si le comité compétent le juge utile.

17. L'autre point sur lequel les opinions se divisent au sein de la Commission concerne la date de présentation du rapport, et la désignation du rapporteur spécial pour la responsabilité des Etats. Selon M. Jiménez de Aréchaga, la date de présentation du rapport pourrait être fixée par le comité lui-même compte tenu des indications qui pourront ressortir de ses travaux.

18. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, ne voudrait pas qu'on puisse croire que ce sont ses propres observations sur les incidences financières qui sont à l'origine des divergences de vues au sein de la Commission. Il rappelle, à ce propos, que M. Tounkine a déclaré que l'on doit faire tout ce qui est possible pour réduire au minimum les dépenses à engager.

19. Comme il l'a indiqué antérieurement, des séances de comité ne nécessitant que des services restreints d'interprétation et de traduction n'entraîneraient aucune dépense si elles avaient lieu pendant la session. Il serait également possible d'organiser des réunions de comité un ou deux jours avant la prochaine session ; dans ce cas, et à condition d'en être averti, le Secrétariat pourrait prendre les dispositions nécessaires pour faire ajouter au budget de la Commission le léger supplément de dépenses qu'il y aurait à prévoir.

20. Pour M. TABIBI, l'organisation de consultations officieuses serait sans doute le meilleur moyen d'arriver à concilier les opinions des membres de la Commission au sujet du comité qui aura à examiner le champ que doit couvrir l'étude de la responsabilité des Etats. Les vues de tous les membres sont consignées dans les comptes rendus et il ne semble pas nécessaire de prolonger le débat officiel.

21. M. CADIEUX serait d'avis de ne pas créer de comité du tout. Mais, pour se montrer conciliant, il est prêt à accepter la constitution d'un comité à condition que d'autres membres soient, eux aussi, disposés à faire des concessions sur d'autres points.

22. Le PRÉSIDENT déclare que, si les membres jugent qu'ils ont suffisamment fait connaître leurs vues au cours du débat et qu'il en a été rendu compte comme il convient, il serait peut-être bon de clore la discussion sur la proposition relative à la création de comités ; les membres du Bureau se réuniraient pour se mettre d'accord sur les candidatures à proposer pour les deux comités.

23. M. GROS, prenant la parole sur une motion d'ordre, signale que les comptes rendus de la plupart des séances de la présente session n'ont pas encore été distribués en français. Il ne peut accepter comme authentiques les comptes rendus analytiques en anglais ; ils n'ont pas été rédigés d'après ce qui a été dit en français, et l'on doit constater qu'ils ne donnent qu'une idée approximative et souvent erronée de ce qui a été dit, pour ce qui concerne du moins les opinions qu'il a lui-même exposées, puisqu'on lit seulement ce que l'interprète fait dire en anglais à l'orateur. Les comptes rendus anglais, seuls distribués actuellement, ne peuvent être utilisés pour connaître les vues des orateurs qui se sont exprimés en français. Ces membres devront donc attendre de recevoir les comptes rendus analytiques en français pour soumettre leurs corrections. Or, il faut rappeler que les déclarations faites en français ne sont pas reproduites dans les comptes rendus en français ; ceux-ci sont établis par une traduction en français du compte rendu en anglais. Il y a donc deux traductions successives, ce qui enlève au compte rendu en français toute portée utile.

24. Pour ce qui est de la constitution d'un comité consultatif, M. Gros ne peut l'accepter qu'avec des réserves. Il importe, en particulier, de définir très nettement de quelle manière ce comité fonctionnera.

25. Il n'est pas opposé à ce que les membres se réunissent officieusement pour arriver à concilier leurs points de vue car on ne saurait nier qu'il existe des divergences de fond. C'est, le plus souvent, la manière la plus efficace de les résoudre.

26. Il ne faut nommer de comité que s'il est parfaitement clair qu'il ne s'agira pas d'un comité permanent,

que ce comité se séparera dès qu'il aura terminé l'étude préliminaire de la manière d'aborder la question qui lui aura été renvoyée et en tout cas au début de 1963 ; il ne sera pas habilité à donner d'instructions au rapporteur spécial, mais à lui fournir des éléments d'information sur les diverses positions pour lui faciliter le travail.

27. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, est lui aussi très préoccupé par le retard avec lequel les comptes rendus analytiques paraissent en français. La question fondamentale, celle du compte rendu des interventions en français, a été soumise à M. Palthey, directeur adjoint de l'Office européen, mais il n'a pas été trouvé de solution pour le moment. Le problème que pose le compte rendu des interventions dans une langue qui n'est pas celle de l'orateur est d'une grande portée. Pour que toutes les interventions soient prises dans la langue utilisée par l'orateur, il faudrait augmenter d'une manière très appréciable le nombre de rédacteurs. A vrai dire, il faudrait modifier dans son ensemble la pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies en matière de rédaction des comptes rendus et pareil changement ne peut être effectué que par décision des délégations des Etats Membres à l'Assemblée générale.

28. M. Liang souligne cependant que les comptes rendus analytiques ne sont nullement censés constituer un texte faisant foi des décisions de la Commission. Ils sont d'abord établis sous une forme provisoire, puis soumis aux membres pour que ceux-ci leur apportent les corrections nécessaires. Lorsque toutes les corrections ont été reportées sur le texte provisoire, les comptes rendus sont publiés dans un volume imprimé de l'Annuaire de la Commission ; mais, même à ce moment, M. Liang ne pense pas que l'on puisse les considérer comme constituant un texte authentique ou ayant force obligatoire. Ce sont les décisions adoptées par la Commission qui sont obligatoires. Les comptes rendus analytiques servent seulement à indiquer la tendence générale de ses discussions.

29. M. AGO déclare qu'il n'appartient pas seulement aux délégations siégeant à l'Assemblée générale de s'occuper d'améliorer l'organisation matérielle des travaux de la Commission ; c'est, avant tout, à la Commission qu'il incombe de remédier à une situation dont on a déjà signalé à maintes reprises les inconvénients. Il est certain que les membres de langue française sont désavantagés quand leurs interventions sont d'abord résumées en anglais, puis retraduites en français. Il est vrai que les membres peuvent envoyer des corrections qui seront incorporées dans le texte définitif imprimé mais, pendant la durée de la session, le seul texte auquel ils puissent se reporter pour leur travail quotidien est celui des comptes rendus analytiques provisoires non corrigés. M. Ago demande donc instamment que l'on fasse quelque chose pour remédier à cette situation et prie le Secrétaire de la Commission de s'occuper de la question.

30. Passant à la question de la constitution d'un comité qui procéderait à une étude préliminaire de la responsabilité des Etats, M. Ago dit que ce serait innover que d'inviter un comité à faire rapport à la Commission. Il demande au Secrétaire de la Commission s'il y a déjà, dans l'histoire de la Commission, des cas où celle-ci, au lieu de désigner un de ses membres comme rapporteur, ait confié cette tâche à un comité.

31. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit, au sujet des comptes rendus analytiques, que ce qu'il a voulu souligner, c'est que la méthode selon laquelle ils sont établis s'inscrit dans le cadre d'un système s'appliquant à l'ensemble des travaux des Nations Unies et qu'en raison des incidences financières à prévoir ce système ne peut être modifié que par la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Pour le moment, le Secrétariat ne peut que se conformer aux règlements et à la pratique existants.

32. M. Liang conçoit cependant que, s'agissant d'un organisme scientifique comme la Commission, le système qui consiste à résumer les interventions dans une langue autre que celle dans laquelle elles ont été prononcées puisse ne pas être le meilleur. Si la Commission l'estime utile, elle peut mentionner cette question dans son rapport sur les travaux de sa présente session.

33. Répondant à la question posée par M. Ago, M. Liang indique qu'il existe un cas où la Commission a constitué un comité chargé de lui présenter un rapport. Il s'agit du comité créé à la 404e séance, au cours de la neuvième session, en 1957, lors de l'examen de la question de la procédure arbitrale. Mais, à la 418e séance, la Commission est revenue sur cette décision et il a été convenu qu'elle reprendrait elle-même l'étude du projet. On a parfois cité cette expérience malheureuse comme un argument contre la création de comités chargés de faire rapport à la Commission.

34. M. AMADO déclare que, comme les autres membres de langue française, il désapprouve la pratique qui consiste à rédiger les comptes rendus originaux entièrement en anglais. Il a un style très personnel en français, style qui porte la marque de son origine brésilienne, et les résumés de ses interventions qui paraissent dans les comptes rendus anglais sont loin d'en rendre le ton ni la couleur.

35. M. BARTOS dit que, précédemment, il était satisfait des comptes rendus analytiques, mais qu'à la présente session, il a remarqué une fâcheuse tendance à résumer par trop les interventions des orateurs. Les interventions ainsi mutilées perdent leur raison d'être, et le sens que leur avait donné l'orateur est altéré. M. Bartos peut citer un cas au moins où son point de vue était entièrement faussé, à cause de l'extrême brièveté du compte rendu. La situation des membres de langue française est plus difficile encore, car la méthode suivie pour la rédaction des procès-verbaux les met, de surcroît, en face d'un problème linguistique. Les lecteurs des comptes rendus peuvent avoir l'impression que l'orateur a abandonné l'idée sur laquelle reposait sa thèse, et adopté une position contraire à celle qu'il a effectivement défendue. On ne doit pas oublier qu'il s'agit d'arguments juridiques et que de subtiles modifications ou une condensation excessive peuvent vider un exposé de tout ce qui en faisait l'intérêt. Il faut que les comptes rendus soient des documents où l'on

puisse retrouver les raisonnements des membres de la Commission et surtout leur argumentation juridique.

36. M. VERDROSS, tout en appuyant la suggestion d'améliorer l'établissement des comptes rendus et des documents, rend hommage au travail fait par le Secrétariat ; il félicite notamment le Secrétaire de la Commission et le personnel qui l'assiste d'avoir fourni à la Commission d'excellents documents de travail.

37. La Commission est sur le point d'aborder l'étude de problèmes extrêmement complexes. Les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats sont en pleine évolution ; on ne peut, pour les étudier, se fonder sur une pratique plus ou moins uniforme comme on a pu le faire lors de l'examen de la question des relations diplomatiques et des relations consulaires. Il y a peu d'ouvrages sur la responsabilité des Etats et sur la succession d'Etats publiés après la seconde guerre mondiale et fondés sur la pratique actuelle, et il n'y en a aucun sur la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Il est donc très important pour les travaux futurs de la Commission que les services de recherches du Secrétariat soient élargis, pour qu'ils soient à même de préparer des documents de travail sur les questions inscrites à l'ordre du jour de la Commission.

38. Le PRÉSIDENT fait observer que lorsque, dans le passé, les comptes rendus analytiques étaient rédigés entièrement en français, ce sont les membres de langue anglaise qui s'estimaient désavantagés.

39. Sir Humphrey WALDOCK partage l'avis de ses collègues de langue française qui ont souligné que leurs arguments devraient être reproduits aussi complètement que possible dans les comptes rendus analytiques. En effet, ce n'est pas seulement la réputation personnelle de ses membres qui est en cause, mais aussi le prestige de la Commission dans son ensemble. Les procès-verbaux des débats de la Commission doivent être extrêmement précis, car ils sont soigneusement étudiés et parfois même cités devant les tribunaux.

40. En ce qui concerne la proposition du Président tendant à constituer un comité chargé d'étudier la question de la responsabilité des Etats, Sir Humphrey estime que les fonctions dudit comité doivent être nettement définies. Quant à lui, il croit qu'un rapport sera difficilement rédigé sans qu'ait été, auparavant, désigné un rapporteur.

41. M. CADIEUX dit que, venant d'un pays où le français et l'anglais sont langues officielles, les difficultés inhérentes aux débats bilingues ne lui sont pas étrangères. Une demande de personnel supplémentaire viendra nécessairement se superposer à d'autres demandes entraînant des dépenses pour les Nations Unies. Il appartient aux représentants à la Sixième Commission de l'Assemblée générale et non pas au Secrétariat de soutenir les demandes de la Commission, mais il faut se rappeler que les processus budgétaires sont nécessairement lents.

42. M. BRIGGS déclare partager l'opinion exprimée par Sir Humphrey Waldock qu'il pourrait y avoir inconvénient à constituer un comité chargé d'étudier la question de la responsabilité des Etats sans avoir auparavant désigné un rapporteur spécial. Il propose donc que la Commission décide de nommer un rapporteur spécial sur cette question et décide en outre que celui-ci sera assisté, d'ici la prochaine session, par un comité consultatif de dix membres chargé de procéder, de concert avec lui, à une étude préliminaire du champ que couvre le sujet. Après avoir consulté le comité, le rapporteur spécial présenterait, à la prochaine session, un rapport introductif sur le champ du sujet ; à ce moment le mandat du comité prendrait fin.

43. M. TABIBI souligne que le Secrétariat n'a pas qualité pour plaider devant la Sixième Commission un relèvement des crédits affectés aux travaux de la Commission du droit international. Du reste, celle-ci jouit d'une réputation si grande que l'Assemblée générale n'a jamais rejeté aucune proposition intéressant sa méthode de travail. Le mieux serait donc de soumettre des propositions précises à l'examen de l'Assemblée générale pour sa dix-septième session.

44. En réponse à une question posée par M. TOUNKINE, M. BRIGGS explique que le comité qu'il envisage tiendrait un petit nombre de réunions au cours de la présente session pour examiner, de concert avec le rapporteur spécial et compte tenu des discussions des jours précédents, le champ de l'étude à entreprendre. Le rapporteur spécial préparerait ensuite son rapport pour la prochaine session. Il sera certes libre, s'il le désire, de continuer à consulter les membres du comité par correspondance.

45. M. TOUNKINE pense que les membres de la Commission ont eu tout loisir d'exposer leurs vues générales et il doute que les membres du comité envisagé aient quoi que ce soit de nouveau à dire au cours de la présente session.

46. Etant donné la complexité du sujet, la Commission ne devrait pas se hâter par trop de nommer un rapporteur spécial. Il serait préférable que le travail préparatoire soit fait par un groupe de corapporteurs qui auraient tout le temps nécessaire pour réfléchir sur l'ensemble de la question et sur la manière d'en aborder l'étude. A la suite de leur examen, ils rédigeraient un rapport préliminaire sur la base duquel la Commission pourrait décider, à sa prochaine session, s'il convient de nommer un ou plusieurs rapporteurs spéciaux et arrêter les instructions à leur donner.

47. Le PRÉSIDENT précise qu'il songeait à un comité composé, par exemple, de dix membres, qui préparerait un rapport permettant à la Commission de décider comment il convient de délimiter la question de la responsabilité des Etats. Quant à savoir lequel de ses membres présenterait le rapport du Comité à la prochaine session, cela n'a qu'assez peu d'importance, mais il semblerait préférable que ce fût le Président.

48. M. BRIGGS fait observer que la proposition du Président diffère radicalement de celle qu'il a lui-même présentée, selon laquelle c'est le rapporteur spécial qui serait chargé de rédiger le rapport préliminaire.

49. M. TOUNKINE déclare que, bien que la suggestion du Président soit différente de la sienne, il est disposé à l'appuyer, car il estime que le rapport préliminaire doit être l'œuvre d'un comité et non d'un seul membre.

50. Sir Humphrey WALDOCK dit que la manière dont le comité envisagé par le Président doit fonctionner suscite dans son esprit des doutes encore plus graves que la proposition de M. Briggs. Le rapporteur spécial devrait être nommé par la Commission elle-même dès le début des travaux ; c'est là le seul moyen de rendre efficace la procédure suggérée par M. Briggs. Après avoir quelque peu discuté de la question avec ce comité, le rapporteur spécial aurait une idée suffisamment claire des grandes lignes que son projet provisoire doit suivre. Rien n'empêcherait d'ailleurs les membres du comité, voire même ceux de la Commission, de rédiger des mémoires pour l'aider dans ses travaux, méthode qui est appliquée à l'Institut de droit international.

51. Le PRÉSIDENT croit avoir compris que la Commission estime nécessaire de s'écarter de sa pratique habituelle en raison des difficultés particulières que présente la question de la responsabilité des Etats. Il semble indiqué que l'étude préliminaire sur le champ du sujet soit entreprise par un comité dont le rapport serait examiné à la prochaine session et servirait de base à la décision finale de la Commission. C'est à ce stade qu'il faudra envisager la nomination d'un rapporteur spécial. L'important, c'est que la Commission ait un document sous les yeux ; une discussion dans le vide ne mènerait à rien.

52. Selon M. de LUNA, ce serait mettre la charrue devant les bœufs que de nommer un rapporteur spécial avant de constituer un comité et avant que celui-ci ait donné ses directives. En effet, si le rapporteur spécial se trouvait en désaccord fondamental avec les opinions du comité sur la manière dont il faut aborder le sujet, il serait obligé de démissionner. En revanche, si l'on suivait l'ordre logique, en commençant par les travaux du comité, on pourrait, une fois les directives de celui-ci arrêtées, nommer un rapporteur spécial qui accepterait de s'y conformer.

53. M. GROS ne pense pas que la possibilité que M. de Luna semble envisager puisse se présenter. Dans toute œuvre de codification et de développement progressif du droit, il y a lieu de concilier des points de vue différents. Il ne voit pas pourquoi un rapporteur spécial qui se trouverait mis en minorité par la Commission sur une partie de son projet devrait démissionner. Le rapporteur devra, en tout état de cause, tenir compte dans son rapport des différentes opinions exprimées ; en fait son premier rapport ne sera qu'un document de travail où il esquissera des solutions. Il ne devrait pas y avoir d'objection réelle, au sein de la Commission, à la désignation immédiate d'un rapporteur spécial, notamment parce que celui-ci aurait ainsi l'avantage de disposer d'une année de plus pour ses travaux.

54. La Commission ne doit pas nourrir d'illusions sur l'utilité d'un comité de dix membres. M. Gros pense qu'il sera facile de faire, dès qu'on connaîtra la composition dudit comité, le tableau des opinions qui y seront exprimées ; et il est fort peu probable que ses membres, dont le jugement est déjà arrêté et qui ont une longue expérience de la question, modifient leur point de vue d'une manière sensible à la suite des délibérations du comité.

55. M. VERDROSS pense que la Commission pourrait utilement s'inspirer de la méthode de travail de l'Institut de droit international, bien que celui-ci soit un organisme privé. L'expérience a montré que les débats au sein de la Commission sur les rapports préliminaires présentés par les rapporteurs spéciaux ont une influence considérable sur la forme et le contenu des rapports subséquents. Tout rapporteur spécial doit tenir compte des observations faites sur son rapport préliminaire ; s'il n'est pas disposé à le faire, il doit se démettre de ses fonctions. Comme à l'Institut de droit international, le but est de parvenir à une expression d'opinion collective.

56. D'après M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, la nomination d'un comité consultatif devrait permettre d'éviter les inconvénients à craindre si l'on demande à un rapporteur spécial d'entreprendre son étude avant d'en avoir déterminé les limites. Pareille tâche pourrait être accomplie avec plus de succès par un groupe représentatif que par une seule personne agissant en sa propre qualité ; il reconnaît toutefois, comme M. Briggs, que le rapporteur spécial doit être nommé immédiatement pour qu'il puisse commencer ses travaux le plus tôt possible.

57. M. ELIAS est partisan de la proposition tendant à charger un comité d'examiner le champ que devra couvrir l'étude de la responsabilité des Etats, de manière qu'avant la fin de la session le rapporteur spécial ait déjà quelques indications pour le guider dans son travail. Il pourrait ensuite bénéficier de certains concours sous forme de mémoires ou par correspondance. Quoi qu'il en soit, il importe de fixer l'époque à laquelle le rapport préliminaire doit être présenté.

58. M. LACHS constate que M. Gros semble peu disposé à appuyer l'accord auquel la Commission paraissait sur le point d'aboutir sur la nécessité de constituer un comité qui examinerait le champ que doit couvrir l'étude de la responsabilité des Etats et la manière d'aborder la question. Personnellement, il ne croit pas qu'on puisse dire d'avance quelle sera l'attitude des membres d'un tel comité ni que sa création doive porter en quoi que ce soit préjudice au privilège qui appartient à la Commission de choisir le rapporteur spécial et de lui donner les directives finales.

59. Le comité pourrait se réunir deux ou trois fois au cours de la session, dresser une liste de sujets et examiner comment on peut en aborder l'étude. D'autres échanges de vues pourront avoir lieu par correspondance. Au besoin, le comité pourrait également se réunir pendant quelques jours avant l'ouverture de la quinzième session. Après avoir examiné le rapport du comité, la Commission prendrait une décision définitive.

60. M. AGO souligne que la question de la procédure

à suivre n'a pas été suffisamment mise au clair et qu'un certain nombre de points soulèvent encore des doutes sérieux. En effet, on se trouve en présence de deux points de vue différents : certains membres semblent vouloir un comité qui indiquerait seulement les têtes de chapitres sous lesquelles serait traitée la question de la responsabilité des Etats ; d'autres estiment que le comité devrait aller plus au fond.

61. Si l'on créait un comité de dix membres, l'un d'eux devrait être désigné pour faire rapport à la Commission ; mais quant au rapporteur spécial de la Commission pour un sujet donné, M. Ago est catégoriquement opposé à l'idée que la Commission doive déléguer à un organe subsidiaire sa prérogative de le nommer. Il importe qu'une décision claire intervienne sur ce point. Rien n'empêche cependant que le comité choisisse un porte-parole pour présenter son rapport à la Commission.

62. M. AMADO rappelle avoir été l'un des premiers à insister pour que la Commission donne au rapporteur spécial des instructions strictes et précises, afin qu'il ne sorte par des limites de la tâche qui lui sera confiée. C'est pourquoi il estime, comme M. Ago, que c'est la Commission elle-même qui doit le nommer. Cela dit, rien ne semble s'opposer à ce qu'un comité soit chargé de rechercher jusqu'où s'étend le champ du sujet. Les différentes opinions pourront évidemment s'exprimer au sein du comité. Quant à M. Amado, son opinion personnelle, à laquelle il n'espère pas pouvoir rallier M. Tounkine, par exemple, est que l'essence de la responsabilité des Etats est l'obligation de réparer le dommage et que la source des règles *de lege ferenda* se trouve dans le droit coutumier et dans la jurisprudence.

63. Sir Humphrey WALDOCK estime qu'on n'a pas suffisamment tenu compte des problèmes pratiques que pose la rédaction d'un rapport. M. Tounkine a annoncé qu'il ne pourrait pas participer aux discussions d'un comité à la présente session. Mais en fait quelle tâche un comité pourra-t-il accomplir au cours des deux prochains mois ? Si l'on veut envisager la réalité en face, tout ce qu'on peut espérer, c'est que le comité tienne un petit nombre de réunions avec le rapporteur spécial pour faire un tour d'horizon qui lui fournira des indications pour établir un rapport objectif.

64. Lorsqu'il a dit que le rapport préliminaire ne sera pas nécessaire avant la prochaine session, M. Lachs a peut-être oublié les énormes difficultés techniques qu'il y a à produire un rapport à la dernière minute.

65. De toute évidence, il est indispensable de désigner immédiatement un rapporteur spécial, ne serait-ce qu'à titre intérimaire, sinon la Commission risque de n'avoir rien à discuter à la prochaine session. D'ailleurs, il n'y a pas au budget de crédits pour des réunions de comité dans l'intervalle de deux sessions.

66. M. TOUNKINE dit qu'il serait difficile de mettre au point, à l'intention d'un rapporteur spécial, des directives claires et précises sur un sujet aussi complexe que celui de la responsabilité des Etats. Il n'est pas du tout convaincu de la nécessité de nommer immédiatement un rapporteur spécial et il maintient que le travail peut être fait par un petit nombre de membres de la Commission qui, après étude approfondie du sujet, présenteraient un rapport pour examen à la prochaine session.

67. Rien ne s'oppose à ce qu'une question de procédure de ce genre soit réglée par un vote.

68. M. YASSEEN pense qu'étant donné l'importance de la question de la responsabilité des Etats, il serait peut-être indiqué de l'étudier par étapes. Pendant la première étape, on déterminerait le cadre du sujet et la méthode à suivre. Les décisions prises à cet égard ne manqueront pas d'avoir une grande influence sur le contenu final du rapport. Cette première phase de l'étude, pour laquelle la Commission désignerait un rapporteur, pourrait être confiée à un comité. Lors de la seconde étape, la Commission serait en mesure, à la lumière du rapport du comité, d'arrêter les instructions à donner au rapporteur spécial ; celles-ci, comme l'a dit M. Amado, devront être très précises. Il y aurait des inconvénients certains à nommer immédiatement un rapporteur spécial pour toute la durée des travaux car il se peut que le rapporteur choisi pour la phase préparatoire ne soit pas disposé à entreprendre l'étude de la question dans le cadre que la Commission lui aurait finalement assigné, après examen du rapport du comité.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 25.

636e SÉANCE

Vendredi 4 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) *(suite)*

[Point 2 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT dit que l'opinion quasi unanime semble s'être dégagée qu'il y a lieu de créer une sous-commission sur la responsabilité des Etats. En conséquence, après avoir consulté les autres membres du Bureau de la Commission, il présentera à la prochaine séance des suggestions touchant la composition de la sous-commission, qui devra commencer ses travaux au cours de la présente session et faire rapport lors de la prochaine session, à une date qui sera fixée ultérieurement.

Il en est ainsi décidé.

2. Le PRÉSIDENT pense que la Commission voudra aussi constituer une sous-commission analogue pour la question de la succession d'Etats et de gouvernements.

Il en est ainsi décidé.

3. M. EL-ERIAN demande que cette dernière décision soit considérée comme provisoire, car la discussion qui s'est déroulée sur le point 2 ne permet nullement de conclure que la Commission serait fondée à suivre la même procédure pour étudier la question de la succession d'Etats et de gouvernements, que pour étudier la question de la responsabilité des Etats ; toutefois, il n'insistera pas sur ce point si la majorité est d'un autre avis.

La séance est levée à 10 h. 25.

637e SÉANCE

Lundi 7 mai 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) *(suite)*

[Point 2 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à la précédente séance, il a été décidé de constituer des sous-commissions pour examiner les deux questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements. Le Bureau de la Commission propose que la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats se compose de M. Ago (président) et de MM. Briggs, El-Erian, Gros, Jiménez de Aréchaga, Lachs, de Luna, Parades, Tsuruoka et Tounkine. Il propose en outre que la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements se compose de M. Lachs (président) et de MM. Bartos, Briggs, Castrén, Liu, Elias, Tabibi, Tounkine, Rosenne et Yasseen.

2. M. YASSEEN dit qu'en principe il eût mieux valu consulter la Commission dans son ensemble au sujet de la composition des Sous-Commissions, car certains membres peuvent s'intéresser plus particulièrement à une question donnée. Personnellement, il aurait préféré faire partie de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats.

3. Le PRÉSIDENT précise que le Bureau suggère simplement des candidatures, mais qu'il est parfaitement possible d'apporter à cette liste toute modification jugée souhaitable.

4. M. AMADO propose que M. Yasseen fasse partie de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats plutôt que de l'autre.

5. M. EL-ERIAN se déclare prêt à siéger à la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements pour que les deux Sous-Commissions aient le même nombre de membres.

Il en est ainsi décidé.

Coopération avec d'autres organismes

[Point 4 de l'ordre du jour]

6. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, annonce qu'il a reçu de M. Charles Fenwick, Directeur du Département de l'organisation et du droit international à l'Union panaméricaine, une lettre en date du 24 avril 1962, indiquant que M. Hugo Juan Gobbi, d'Argentine, membre du Comité juridique interaméricain, a été désigné, lors de la session de juillet à septembre 1961, comme observateur officiel du Comité juridique à la session de 1962 de la Commission du droit international. M. Liang a également reçu de M. B. Sen, Secrétaire du Comité juridique consultatif africano-asiatique, une lettre en date du 10 avril 1962 exposant qu'en raison de la date tardive à laquelle le Comité a été avisé, il lui a été impossible d'envoyer un observateur. M. Liang pense pouvoir répondre que la Commission accueillera avec plaisir à la présente session l'observateur désigné par le Comité juridique interaméricain et aussi un observateur du Comité consulatif africano-asiatique aux sessions ultérieures.

Il en est ainsi décidé.

Droit des traités (A/CN.4/SR.144 et Add.1)

[Point 1 de l'ordre du jour]

7. Le PRÉSIDENT invite Sir Humphrey Waldock, Rapporteur spécial pour le droit des traités, à présenter son premier rapport (A/CN.4/144 et Add.1).

8. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'en soumettant son rapport à la Commission, il a pleinement conscience de la responsabilité qu'il a assumée. Comme il l'a dit dans l'introduction du rapport, il doit beaucoup aux travaux de ses prédécesseurs, M. Brierly, Sir Hersch Lauterpacht et Sir Gerald Fitzmaurice. Des débats de la Commission, surtout de ceux de la onzième session, en 1959, se sont dégagées des indications précieuses pour la suite de l'étude, et il est regrettable que la discussion n'ait pas porté sur tous les sujets que Sir Humphrey avait à traiter. Il tient à dire qu'il s'est aussi beaucoup inspiré des travaux de juristes qui ne siègent pas à la Commission, notamment de Lord McNair et de M. Rousseau, ainsi que du projet de Harvard de 1935.

9. Par une décision prise à la précédente session, qui est citée au paragraphe 7 de l'introduction au rapport

de Sir Humphrey, la Commission a donné pour directives au Rapporteur spécial de préparer un projet d'articles sur le droit des traités, destiné à servir de base à une convention. C'est en fonction de ces directives qu'a été déterminé le champ couvert par le projet d'articles (paragraphes 8 à 11). Le projet a été conçu sous la forme d'une convention générale sur la procédure de conclusion des traités, laissant de côté certains autres points tels que la question de la validité. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial a omis les articles 3 et 4 du projet de 1959, qui portaient sur la « notion de validité » et sur les « conditions générales de la force obligatoire ». Il s'agit maintenant de savoir si la Commission approuve dans leur ensemble le plan et le cadre de ce projet d'articles, abstraction faite pour le moment de la question de savoir quelle en sera la teneur.

10. En plus des quatre chapitres que les membres de la Commission ont sous les yeux, Sir Humphrey travaille à la préparation d'un cinquième chapitre où il sera question des traités conclus par les organisations internationales. Ce chapitre est déjà assez avancé, mais Sir Humphrey se rend compte qu'il n'est pas aussi facile qu'il le croyait de le faire concorder avec les dispositions du chapitre II (Règles régissant la conclusion des traités par les Etats) et du chapitre III (Entrée en vigueur et enregistrement des traités). Comme l'on peut aussi bien soutenir que ce chapitre a ou n'a pas sa place dans le projet d'articles, Sir Humphrey pense que la Commission pourrait ne pas aborder ce point particulier avant de voir comment avancent les travaux sur le reste du projet.

11. Il s'agit alors de savoir si la Commission approuve, d'une façon générale, le choix des sujets traités dans les quatre premiers chapitres, qui portent sur des questions telles que la capacité de devenir partie aux traités, l'enregistrement des traités, la rectification des erreurs et les fonctions des dépositaires. L'attention de Sir Humphrey a été appelée sur la résolution 1452 B (XIV) de l'Assemblée générale, par laquelle le Secrétaire général a été prié de recueillir des renseignements auprès de ceux qui remplissent les fonctions de dépositaires sur la pratique qu'ils suivent en cette qualité pour les réserves, et de préparer un résumé de ces pratiques. Il semble que le document du Secrétariat ne soit pas encore prêt. A sa quatorzième session, l'Assemblée générale a paru tenir beaucoup à ce que la Commission du droit international étudie les fonctions des dépositaires ; Sir Humphrey pense néanmoins que les dispositions de son projet d'articles qui portent sur ce point doivent pour le moment être considérées comme purement provisoires.

12. Le Rapporteur spécial est resté assez indécis sur le projet d'article 6 (Authentification du texte comme définitif), qui pose des règles générales. C'est à propos des traités conclus en plusieurs langues, et surtout à propos de leur interprétation, qu'il hésite : il serait heureux de connaître les vues de la Commission à ce sujet.

13. Il a calqué l'économie du projet sur celle du projet d'articles sur les relations et immunités consulaires. Sir Humphrey croit plus élégant de grouper les définitions en un seul article, mais pense qu'il conviendrait d'examiner chaque définition en même temps que l'article auquel elle se rapporte. Il appelle tout particulièrement l'attention de la Commission sur la distinction établie dans son projet entre les traités plurilatéraux et les traités multilatéraux.

14. M. Rosenne a signalé au Rapporteur spécial une omission dans l'historique de la question des réserves aux conventions multilatérales, qui figure en annexe au rapport : il n'y est pas fait mention du débat qui s'est institué devant l'Assemblée générale, à sa quatorzième session, sur la réserve formulée par le Gouvernement de l'Inde à la Convention relative à l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (IMCO). Il n'y a là rien qui doive influer sur le fond de l'article dont il s'agit ; Sir Humphrey Waldock exposera néanmoins à la Commission, en temps opportun, les principaux points de cet incident.

15. La pratique en matière de traités évolue en fonction des besoins de la vie internationale, comme le prouve la lecture du *Recueil des traités* de l'Organisation des Nations Unies. Dans le projet qu'il a établi, le Rapporteur spécial s'est efforcé de concilier les exigences du développement du droit et la nécessité d'assurer la certitude de la règle de droit. Il espère que le texte que la Commission approuvera en dernière analyse fera leur juste part à chacune de ces deux préoccupations.

16. M. BRIGGS déclare que la Commission doit féliciter son rapporteur spécial, Sir Humphrey Waldock, du remarquable instrument de travail qu'il vient de lui présenter. Il approuve le plan général du projet et le cadre dans les limites duquel il s'inscrit.

17. Il acquiesce sans réserve à la décision prise par la Commission à sa treizième session de préparer non un projet de code, mais un projet d'articles destiné à servir de base à une convention.

18. En ce qui concerne la possibilité de rédiger un article relatif au texte authentique des traités, M. Briggs rappelle que Manley Hudson insistait toujours sur le fait qu'un traité peut être conclu en plusieurs langues, mais qu'il n'y a qu'un seul texte.

19. Pour ce qui est du projet d'articles même, M. Briggs est frappé par le fait que le Rapporteur spécial s'est placé sur le plan pratique et a su habilement éviter les controverses doctrinales, qui dans le passé ont tellement nui, par les divisions qu'elles ont créées, à tous les efforts tentés pour codifier le droit des traités. Le Rapporteur a également fait preuve d'un louable souci de tenir compte de la pratique actuelle, il s'est montré conscient des nécessités qui découlent de l'accroissement du nombre des membres de la communauté internationale, et il a su attacher toute l'importance qui convient au caractère pratique des règles proposées et à la possibilité de les appliquer.

20. M. Briggs n'examinera pas le projet d'articles dans le détail dès maintenant, mais il donnera quelques exemples de la manière dont on pourrait en améliorer le texte, notamment par une rédaction plus concise. Au sujet, par exemple, de l'acceptation des réserves aux traités multilatéraux, M. Briggs a quelques doutes sur la prétendue règle de l'acceptation unanime. Comme le Rapporteur le signale au paragraphe 7 de l'annexe du rapport, la plupart des conventions multilatérales sont

aujourd'hui adoptées par un vote majoritaire, généralement un vote à la majorité des deux tiers, comme l'ont été, par exemple, les Conventions de Genève sur le droit de la mer de 1958 [1] et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 [2]. Dans le cas d'une convention ainsi adoptée à une majorité renforcée, il conviendrait peut-être d'exiger, non plus l'acceptation unanime d'une réserve, mais son acceptation à la même majorité renforcée des Etats qui sont réellement devenus parties à la convention.

21. A ce propos, M. Briggs appelle l'attention de la Commission sur les considérations qu'avait fait valoir Sir Hersch Lauterpacht et que l'on trouve citées au paragraphe 8 de l'annexe au rapport de Sir Humphrey Waldock ; personnellement, cependant, M. Briggs préférerait intervertir l'ordre des termes : il classerait en premier lieu la proposition C, qui énonce l'idée générale, à savoir qu'il est contraire aux exigences des rapports internationaux de poser en principe que l'acceptation unanime des réserves par toutes les parties à un traité est nécessaire pour qu'un Etat réservataire puisse devenir partie au traité ; en second lieu, la proposition B, selon laquelle il n'est pas possible de reconnaître aux Etats le droit illimité de devenir parties à un traité tout en formulant des réserves générales ou annihilantes ; enfin la proposition A, selon laquelle il est souhaitable de reconnaître le droit pour les Etats de formuler des réserves à un traité, à condition que ces réserves ne soient pas de nature à provoquer une opposition nombreuse chez les Etats qui acceptent en définitive les obligations du traité. Il semble que l'article 19 du projet, dans le texte proposé par le Rapporteur spécial, exclue la possibilité d'un système de ce genre ; M. Briggs aimerait donc que, le moment venu, la Commission abordât cette question.

22. En ce qui concerne l'adhésion, M. Briggs estime qu'il n'a pas été avancé d'argument convaincant en faveur de l'adhésion sujette à ratification. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 14, en vertu desquelles l'adhésion sujette à ratification est possible, ne sont pas compatibles avec la définition de l'adhésion qui est donnée à l'alinéa *j*) de l'article 1er du projet, où il est dit que l'adhésion est un acte par lequel un Etat « accepte définitivement d'être lié par le traité ».

23. M. Briggs ne pense pas non plus que les arguments invoqués en faveur de l'adhésion à un traité qui n'est pas encore en vigueur — cas prévu à l'article 13, alinéa *b*) i) du paragraphe 2 — emportent la conviction.

24. A propos de l'article 1er (Définitions), il rappelle que la Commission avait pour habitude de n'aborder l'article relatif aux définitions qu'après avoir achevé l'examen de l'ensemble du projet ; il pense cependant, comme le Rapporteur spécial, que chaque définition devrait être examinée à propos de l'article auquel elle se rapporte.

25. Il ne croit pas qu'à tout prendre il y a intérêt à faire une distinction entre traités plurilatéraux et traités multilatéraux. Certes, il existe une différence entre deux catégories de traités multilatéraux, mais la distinction n'est à retenir que dans certains cas. M. Briggs craint qu'en adoptant l'expression « traité plurilatéral » on ne crée plus de difficultés qu'on n'en résoudrait.

26. Le PRÉSIDENT pense qu'étant donné le temps limité dont elle dispose la Commission ne devrait pas entreprendre de discussion générale, mais concentrer son attention sur le texte même du projet soumis par le Rapporteur spécial et l'examiner article par article.

27. M. TOUNKINE approuve la suggestion émise par le Président. Une seule question préliminaire se pose : ne sera-t-il question dans le projet que des traités conclus par les Etats, les traités conclus par les organisations internationales étant laissés de côté pour le moment ?

28. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission examinera le projet tel qu'il se présente, étant admis que les traités conclus par les organisations internationales n'entrent pas dans son cadre.

29. M. AGO pense que la Commission devrait, en premier lieu, régler le sort des textes adoptés en 1959. Il préférerait que certains éléments du projet de 1959 fussent retenus, notamment en ce qui concerne les définitions ; il estime que, toutes les fois que l'occasion s'en présente, il serait bon de comparer le nouveau projet aux textes de 1959.

30. Le PRÉSIDENT est convaincu que le Rapporteur spécial ne manquera pas, en présentant chacun des articles du projet, de le comparer aux dispositions correspondantes du texte de 1959, lorsqu'il y aura lieu de le faire.

31. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, demande aux membres de la Commission de lui signaler les questions qui n'ont pas été abordées dans le projet et qu'il conviendrait à leur avis de traiter, de manière qu'il puisse préparer les textes nécessaires.

32. Comme il l'a dit en présentant son rapport, il se propose de reprendre chaque définition à propos de l'article où la notion dont il s'agit apparaît pour la première fois. On peut toutefois remettre à une phase ultérieure des débats la définition du mot « partie ». Quant à la définition des expressions « traité plurilatéral » et « traité multilatéral », on pourrait en discuter à propos de l'article 5, où ces termes sont employés pour la première fois.

33. Présentant l'article 2, le Rapporteur fait observer que les dispositions en sont étroitement liées aux définitions qui figurent aux alinéas *a*) et *b*) de l'article 1er. La Commission a examiné la question de manière très détaillée en 1959 et, quant au fond, les définitions données aux alinéas *a*) et *b*) de l'article 1er sont conformes à celles des articles 1 et 2 du projet de 1959. La principale différence tient à ce que la définition du terme « accord international » est placée avant la définition du terme « traité ». Il n'était pas tout à fait logique de définir, comme le fait le projet de 1959, le terme « traité » en premier lieu, car les traités ne sont

[1] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer* (A/Conf.13/38) (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. II).

[2] *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques* (A/Conf.20/13).

qu'une catégorie particulière d'accords internationaux, et il est plus logique de définir d'abord le terme le plus général.

34. M. EL-ERIAN craint qu'il n'y ait quelque difficulté à aborder immédiatement l'examen des articles un à un, car certaines questions générales intéressent l'ensemble du projet. C'est pourquoi il serait peut-être utile que la Commission consacre un peu de temps à un débat général. Cette discussion aiderait le Rapporteur spécial à préparer son deuxième rapport : en effet, parmi les points qui seront soulevés, certains peuvent avoir une incidence sur les articles subséquents du projet. En outre, il peut se faire que le Rapporteur spécial juge nécessaire, compte tenu des débats, de donner à certains articles une nouvelle rédaction plus concise, ou de les subdiviser en plusieurs articles nouveaux, au lieu de grouper les dispositions en un même et long article, comme les articles 17, 18 et 19, relatifs aux réserves aux conventions multilatérales, qui, dans leur rédaction actuelle, semblent d'une longueur quelque peu excessive.

35. M. El-Erian sait que la Commission avait jusqu'ici pour usage de n'adopter les définitions qu'une fois achevé l'examen du projet ; mais, d'une manière générale, cette procédure ne l'a pas empêchée de discuter l'article sur les définitions et de l'adopter à titre provisoire.

36. M. TOUNKINE craint qu'une discussion générale n'entraîne la Commission trop loin dans l'examen de questions théoriques. Il est généralement difficile de s'entendre sur des points de doctrine, mais il est beaucoup plus facile de parvenir à un accord sur des règles pratiques.

37. M. Tounkine estime, comme le Rapporteur spécial, que la Commission devrait examiner chaque définition à propos de l'article auquel elle se rapporte. Elle pourrait adopter le paragraphe 1 de l'article 2, quitte à le soumettre plus tard à un nouvel examen en même temps que les définitions auxquelles il renvoie.

38. M. VERDROSS fait l'éloge du rapport présenté par le Rapporteur spécial. En ce qui concerne l'article 2, il ne voit pas de raison de mentionner les déclarations unilatérales au paragraphe 2. A son avis, ce qui est dit à leur sujet est inutile. Le projet d'articles porte seulement sur les traités ; il est donc évident qu'il ne s'applique à aucun acte international autre que les traités. M. Verdross reconnaît, certes, qu'une déclaration unilatérale peut faire naître des obligations internationales, mais cela ne modifie en rien son argument.

39. Le PRÉSIDENT dit que la Commission ne manquera pas d'examiner les questions posées par M. El-Erian lors de la discussion des différents articles du projet ; il ne voit donc pas la nécessité d'une discussion générale.

40. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense, comme M. Tounkine, que la Commission avancerait beaucoup plus dans ses travaux si elle s'attachait à l'examen des articles du projet plutôt que de discuter de questions théoriques.

41. Répondant à M. Verdross, il précise que le paragraphe 2 de l'article 2 reproduit l'essentiel des dispositions du paragraphe 4 de l'article 1er du projet de 1959. Par surcroît de précaution, ces dispositions réservent la question de la valeur des déclarations unilatérales qui, dans certains cas, comportent un élément consensuel. La Commission n'a pas voulu, en 1959, jeter le doute sur la valeur de ces déclarations.

42. M. BARTOS partage, lui aussi, l'opinion de M. Tounkine selon laquelle la Commission ne devrait pas, pour le moment, entamer de discussions théoriques, quand bien même l'occasion devrait s'en présenter plus tard. Il accepte également la suggestion du Rapporteur spécial tendant à ce que chaque définition soit examinée à propos de l'article auquel elle se rapporte. La nécessité de suivre cette procédure, au lieu de remettre l'examen des définitions à la fin du débat, ressort clairement du fait que, si l'article 2 est lié aux définitions données aux alinéas *a*) et *b*) de l'article 1er, l'alinéa *a*) de l'article 1er renvoie lui-même à l'article 3.

43. M. Bartoš estime que le paragraphe 2 de l'article 2 doit être conservé, bien que, du point de vue purement formel et juridique, il reconnaisse tout le poids des observations faites par M. Verdross. Cependant, quoi qu'il en soit de l'aspect purement formel de la question, la Commission ne doit pas oublier que, selon la pratique internationale, il est admis que certaines déclarations unilatérales, si elles sont faites *urbi et orbi*, peuvent donner naissance à des obligations internationales.

44. M. Bartoš cite deux exemples de déclarations de cette nature. Il rappelle, en premier lieu, la déclaration relative à la création d'un foyer national juif en Palestine, faite en 1917 par le Royaume-Uni. Avant même d'être reprise dans le mandat, cette déclaration unilatérale a été invoquée, en plusieurs occasions par le Gouvernement du Royaume-Uni lui-même et, bien entendu, par l'Agence juive, comme imposant à ce gouvernement des obligations comparables à celles qui découlent d'un traité.

45. L'autre exemple est tiré de l'histoire de la Yougoslavie. L'autonomie de la Serbie avait fait l'objet de déclarations émanant de l'Empire ottoman — les Hatt-i-Chérif de 1831 et 1833 —, ultérieurement approuvées par la Conférence des ambassadeurs à Constantinople. Au Congrès de Paris de 1856, ces déclarations ont été considérées comme ayant un caractère international. Si, à l'origine, elles avaient reçu la forme de déclarations unilatérales, c'est que les Puissances désiraient ménager les susceptibilités de la Sublime Porte.

46. Ainsi, il a été admis que les déclarations que M. Bartoš vient de mentionner comportaient certaines conséquences de caractère international. La question des déclarations unilatérales a été examinée dans son ensemble à la onzième session de la Commission, en 1959, et le Rapporteur spécial, qui était alors Sir Gerald Fitzmaurice, avait reconnu la nécessité de faire figurer dans le texte une disposition sur ce point afin d'éviter tout malentendu [3].

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol.I), p. 6 et 7, par. 42 à 59.

47. Du reste, il est dit, à l'alinéa *b*) de l'article 1er du projet de Sir Humphrey, que le terme « déclaration » peut être utilisé pour désigner un traité. Un exemple de ce genre de traité est la Déclaration de Londres du 3 janvier 1943 relative à la restitution des biens spoliés, qui a été faite par plusieurs Etats et qui a le caractère d'un traité, du moins à l'égard des Etats qui l'ont faite.

48. Le maintien du passage en question ne changera rien, quant au fond. En effet, la Commission n'est pas appelée à se prononcer sur la valeur que les déclarations unilatérales peuvent avoir en droit international. C'est là une question qui relève des tribunaux.

49. M. YASSEEN estime que le rapport clair et précis que le Rapporteur spécial a présenté permettra à la Commission d'avancer rapidement dans ses travaux sur le droit des traités.

50. Il pense, comme M. Verdross, qu'il n'est guère indiqué de faire mention des déclarations unilatérales à l'article 2. M. Bartoš, qui est d'avis de conserver ce passage, reconnaît qu'il ne touche pas au fond de la question — à savoir la force obligatoire des déclarations unilatérales. Puisque le fond n'est pas en cause, il ne s'agit que de rédaction ; or, de ce point de vue, il est inutile de dire que les déclarations unilatérales n'entrent pas dans le champ d'application du projet. Puisque le projet porte sur la conclusion des traités, il ne s'applique évidemment qu'aux seules conventions, en d'autres termes, à des instruments qui, par définition, requièrent le consentement de deux ou plusieurs Etats. Il serait certes exact de dire que les déclarations unilatérales n'entrent pas dans le cadre du projet, mais cette précision serait superflue, et donc nuisible.

51. Lorsque deux déclarations unilatérales concordantes se rapportent à la même question, elles constituent ensemble une convention tacite. Cette catégorie de conventions ne sera pas exclue du projet, mais les déclarations unilatérales proprement dites restent, par définition, hors du cadre du projet et ne devraient donc pas être mentionnées.

52. M. AMADO dit que le projet d'articles du Rapporteur spécial lui rappelle le dicton de Boileau : « Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement. »

53. Examinant l'article 2, en fonction des définitions figurant aux alinéas *a*) et *b*) de l'article 1er, il juge que l'article 2 ne fait que développer ces définitions. D'ailleurs, il y aurait intérêt à fondre ensemble les alinéas *a*) et *b*) de l'article 1er, en modifiant le début de la définition du terme « traité », qui deviendrait :

« Un traité est un accord international conclu entre deux ou plusieurs Etats sous une forme écrite... »

54. M. Amado ne pense pas que la définition distincte qui est proposée du terme « accord international » soit réellement nécessaire. Il relève en passant que dans cette définition est employé le mot « accord », qui fait partie de l'expression à définir.

55. Si les alinéas *a*) et *b*) de l'article 1er étaient amalgamés de la manière qu'il vient de suggérer, ils contiendraient l'essentiel de ce qui est dit aux paragraphes 1 et 2 de l'article 2.

56. M. Amado demande des précisions sur le sens du paragraphe 3 de l'article 2.

57. M. VERDROSS dit qu'il y a quelque contradiction à parler de déclaration unilatérale au paragraphe 2 de l'article 2, alors que l'expression « accord international » est définie à l'alinéa *a*) de l'article 1er comme un accord conclu entre deux ou plusieurs Etats. Il ne conteste pas, toutefois, qu'un acte unilatéral puisse créer des obligations internationales ; il ne conteste pas non plus qu'une convention puisse porter le titre de « déclaration ».

58. Si la Commission décide que le projet doit mentionner expressément les actes unilatéraux, elle doit leur consacrer une clause séparée.

59. M. de LUNA fait l'éloge du rapport clair, concis et convaincant du Rapporteur spécial.

60. Comme M. Verdross, il juge superflu le passage relatif aux déclarations unilatérales qui figure au paragraphe 2 de l'article 2. Ce passage serait mieux à sa place dans le commentaire.

61. Il approuve la suggestion de M. Amado tendant à réunir les alinéas *a*) et *b*) de l'article 1er. Ainsi disparaîtrait la définition de l'expression « accord international » — qui manquait d'élégance, car le mot « accord » y était employé pour définir le sens d'une expression où il figurait déjà.

62. M. de Luna ne saurait accepter l'expression « sujets du droit international ayant la personnalité internationale » que l'on trouve à l'alinéa *a*) de l'article 1er. Tous les sujets du droit international possèdent la personnalité internationale. Selon l'enseignement d'autorités aussi éminentes qu'Anzilotti, les deux notions sont synonymes ; la personnalité exprime une relation entre une entité individuelle ou collective et un ordre juridique déterminé. Mais, si tout sujet du droit international a, par définition, la capacité juridique, il ne s'ensuit pas que tout sujet du droit international ait capacité d'agir par des organes propres, du moins d'une manière illimitée. Le *jus contrahendi* n'est qu'une forme de la capacité d'agir. Les rebelles auxquels on a reconnu la qualité de belligérants possèdent le *jus contrahendi*, bien que dans une mesure limitée ; au contraire, les territoires sous tutelle, par exemple, n'ont pas cette capacité de conclure des traités. C'est pourquoi M. de Luna propose de supprimer les mots « ayant la personnalité internationale et ».

63. Selon M. AGO, la Commission ne devrait pas prendre trop hâtivement la décision de remettre à plus tard l'examen de l'article sur les définitions. L'étude de l'article 2 ne pourra guère progresser tant que l'on ne se sera pas mis d'accord sur les quatre premières clauses de l'article 1er.

64. M. Ago pense, comme M. de Luna, que l'expression « sujets du droit international ayant la capacité internationale » est tautologique, comme d'ailleurs Sir Gerald Fitzmaurice l'a admis lors des discussions qui ont eu lieu à la onzième session. L'expression « sujets du droit international » suffirait ; l'élément important du point de vue de la définition qui figure à l'alinéa *a*) de l'article 1er est la capacité de conclure des traités.

65. En ce qui concerne le texte de l'article 2, il éprouve certains doutes sur l'utilité d'une disposition où l'on se borne à constater que le fait que « les déclarations unilatérales ou tout autre type d'actes internationaux » sont soustraits à l'application des articles du projet ne porte en rien atteinte à la valeur juridique de ces actes. Le projet de 1959 visait un autre but lorsque, dans le paragraphe 3 de son article 1er, il incluait certains types de déclarations unilatérales parmi les actes auxquels le projet est applicable. M. Ago suggère aussi que la disposition qui figure actuellement au paragraphe 3 de l'article 2, dans le projet présenté par Sir Humphrey, soit insérée à l'article 1er, immédiatement après la définition du mot « traité ».

66. M. Ago précise que ses observations se rapportent principalement à la forme ; il accepte, d'une manière générale, les significations attribuées par le Rapporteur spécial aux termes employés dans les articles 1 et 2.

67. M. ROSENNE félicite le Rapporteur spécial de son rapport. Il estime, comme M. Ago, que la Commission éprouverait des difficultés à étudier les articles avant d'avoir examiné les définitions les plus importantes.

68. En ce qui concerne le point soulevé par M. Verdross, il fait observer que des négociations entre deux ou plusieurs Etats peuvent parfois aboutir à un texte qui revêt la forme d'une ou de plusieurs déclarations apparemment unilatérales ; de pareilles déclarations ne doivent pas être exclues du champ d'application du projet. La question n'est pas sans intérêt, car le Secrétaire général des Nations Unies, se conformant à la pratique suivie par la Société des Nations et à des décisions de l'Assemblée générale, a accepté certains textes unilatéraux présentés à l'enregistrement en vertu de l'article 102 de la Charte.

69. La négociation est un élément fondamental de tout traité — y compris ceux qui revêtent la forme d'une déclaration unilatérale ; c'est là un point qu'il convient de souligner et qui est, en fait, implicitement reconnu par l'emploi du mot « conclu » à l'alinéa *a*) de l'article 1er. La définition d'un accord international comme étant un accord « sous forme écrite » n'exclut pas non plus l'acte unilatéral si, en raison des circonstances dans lesquelles celui-ci est intervenu, il rentre dans le cadre de la notion de traité.

70. M. BARTOŠ n'est pas surpris de constater la divergence de vues provoquée par l'observation de M. Verdross qui, comme celle de M. Yasseen, s'appuie sur des considérations de logique formelle et traduit le souci d'éviter à tout prix d'introduire dans le texte une référence au droit interne. A son avis, qui se fonde plutôt sur la pratique des Etats, les déclarations unilatérales auxquelles les autres Etats attribuent un caractère contractuel se répartissent en quatre groupes au moins, à savoir : les déclarations *urbi et orbi*, telles que la Déclaration Balfour ; les déclarations reprises par les clauses d'un traité et faites en exécution de ce traité ; les déclarations qui, comme celles relatives à la largeur de la mer territoriale, sont notifiées aux Etats tiers, mais non expressément acceptées par eux ; enfin les déclarations suivies par la conclusion d'un traité.

71. Le Rapporteur spécial a eu raison de considérer les déclarations unilatérales comme des actes qui ne sont pas des traités au sens technique et auxquels le projet d'articles ne s'applique pas d'une manière formelle. Les effets de ces actes unilatéraux sur le plan international doivent être déterminés par la jurisprudence ou par d'autres voies, et non pas réglementés par la convention que la Commission élabore.

72. M. TABIBI dit que la Commission a une dette de reconnaissance envers le Rapporteur spécial, tant pour son rapport que pour avoir suivi ses instructions de si près.

73. Il estime, comme M. Bartoš, que certaines déclarations unilatérales qui intéressent les relations entre les Etats entrent dans le cadre du droit des traités. Quelques-unes, par exemple celles qui concernent le droit à l'autodétermination, sont d'une importance capitale pour la défense des droits de l'homme. Il ne s'agit donc certainement pas d'une question de pure forme.

74. M. Tabibi partage l'avis, exprimé dans de précédentes interventions, qu'il serait préférable d'examiner l'article 1er avant l'article 2.

75. M. TOUNKINE félicite, lui aussi, le Rapporteur spécial du rapport qu'il a présenté. Quelle que soit la procédure adoptée par la Commission, elle sera obligée, à partir de l'article 5, de reprendre la question des définitions.

76. L'objection formulée par M. Verdross contre le paragraphe 2 de l'article 2 est très pertinente, mais on pourrait peut-être conserver ce paragraphe pour le moment, en attendant les observations des gouvernements.

77. M. Tounkine voudrait savoir pourquoi le Rapporteur spécial a ajouté, au paragraphe 3 de l'article 2, les mots « ou à d'autres fins ». Ces mots ne figurent pas au paragraphe 2 de l'article 1er du projet de 1959 et risquent d'élargir, d'une façon inacceptable, la portée de la clause.

78. M. CASTRÉN, après avoir complimenté le Rapporteur spécial pour son rapport, suggère que la Commission suive la procédure adoptée à la Conférence de Vienne de 1961 et qu'elle examine les définitions avant d'aborder les autres articles. Une fois achevée la première lecture, elle pourra revenir à l'article 1er pour examiner s'il y a lieu de le reviser.

79. Il ne voit pas d'objection contre la suggestion tendant à fondre en un seul les alinéas *a*) et *b*) de l'article 1er, mais souligne que la définition doit aller du général au particulier.

80. Il estime, comme M. de Luna, que les mots « ayant la personnalité internationale » sont superflus.

81. On pourrait utilement abréger le paragraphe 1 de l'article 2 en remplaçant les mots « accord international qui, selon les définitions données... » par les mots « traité tel qu'il est défini ».

82. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répondant aux observations faites sur l'ordre des articles, précise qu'il a choisi, de propos délibéré, la

méthode consistant à énoncer les définitions à l'article 1er et à délimiter le champ d'application du projet à l'article 2, lequel renvoie à l'article 1er. Il a examiné l'autre solution possible, qui consisterait à faire figurer les définitions de l'expression « accord international » et du terme « traité » à l'article 2, mais il est parvenu à la conclusion que le choix auquel il s'est arrêté permet une présentation plus claire et mieux en harmonie avec la structure générale du projet. Le même problème de méthode se posera vraisemblablement de nouveau à propos des articles relatifs à la ratification et à l'adhésion.

83. Sir Humphrey pense que la Commission devrait maintenir la distinction entre les accords internationaux et les traités.

84. M. AMADO estime que chaque terme devrait être défini dans la disposition de fond dans laquelle il apparaît pour la première fois.

La séance est levée à 18 heures.

638e SÉANCE

Mardi 8 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 1 de l'ordre du jour et indique que, à son avis, il vaudrait mieux que la Commission essaie de se mettre d'accord sur les alinéas *a*) et *b*) de l'article premier avant d'aborder l'article 2.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE PREMIER. — DÉFINITIONS

Alinéas a) *et* b)

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, après la discussion qui a eu lieu à la séance précédente, il a pensé qu'il devrait être possible de grouper les alinéas *a*) et *b*) de l'article premier de manière à avoir une définition unique — bien que, dans le passé, la Commission eût paru préférer que la définition du terme « accord international » fût dissociée de celle de la forme et des attributs de cet accord qui lui confèrent le caractère de traité.

3. C'est pourquoi il propose à la Commission de renvoyer au Comité de rédaction un texte qui serait libellé comme suit :

« Un « traité » est un accord international sous une forme écrite, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes et quelle que soit sa dénomination particulière (traité, convention, protocole, etc.), qui est régi par le droit international et conclu entre deux ou plusieurs Etats ou sujets du droit international possédant la capacité de conclure des traités selon les règles énoncées à l'article 3. »

4. Cette nouvelle rédaction tient compte des objections qui ont été formulées contre le membre de phrase « ayant la personnalité internationale », qui, Sir Humphrey en convient, n'est pas indispensable, mais qu'il avait inséré parce que l'on peut concevoir que, dans un Etat, il existe des unités composantes jouissant, en vertu de la constitution, de certains droits de conclure directement des traités. En pareil cas, on peut se demander qui est partie aux traités : est-ce l'unité en question ou l'Etat dont elle dépend ? Il y a vraiment là un problème qui se pose, mais on pourrait sans doute l'examiner à propos de l'article 3.

5. M. TSURUOKA voudrait savoir pourquoi le Rapporteur spécial a introduit les mots « destiné à être » dans sa définition. Ces mots ne figurent pas dans l'article 2 du projet de 1959. Il suppose qu'il n'est pas nécessaire de s'informer de l'intention des parties.

6. A propos des mots « ayant la personnalité internationale » que le Rapporteur spécial a accepté de retirer, M. Tsuruoka dit que l'on ne voit pas très bien, d'après la rédaction initiale de la disposition, si ces mots s'appliquaient uniquement aux « autres sujets du droit international ». S'il en était ainsi, ces mots faisaient double emploi. Certains auteurs soutiennent que même un particulier peut être sujet du droit international, et cette opinion a d'ailleurs été admise dans certaines affaires de réparations.

7. M. CADIEUX, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son rapport, déclare que, s'il n'est pas opposé à la procédure adoptée pour l'examen du texte, il estime cependant que la Commission devrait répondre aux questions que le Rapporteur spécial a posées dans son introduction, plus particulièrement sur le point de savoir si les articles devront constituer une seule convention ou plusieurs conventions et si les propositions concernant le champ que doivent couvrir les articles sont acceptables. Personnellement, il attendra d'avoir étudié le chapitre que le Rapporteur spécial consacre à ce sujet ayant de se prononcer sur l'opportunité d'englober dans le projet les traités conclus par les organisations internationales.

8. A propos des observations qui ont été formulées à la séance précédente sur l'article 2, M. Cadieux accueille avec satisfaction la proposition qui a été faite par M. Castren de condenser le texte du paragraphe 1 de cet article ; d'autre part, il estime, comme M. Bartoš, qu'il y a lieu de mentionner, au paragraphe 2, les déclarations unilatérales, car celles-ci peuvent avoir un caractère contractuel et certains des attributs d'un traité, et elles peuvent avoir des effets intéressant des Etats tiers, qui n'ont eu nulle part aux négociations d'où est sorti le traité. Un exemple de ce genre de

situation se trouve dans le Traité interaméricain d'assistance mutuelle signé à Rio de Janeiro le 2 septembre 1947 [1], qui impose des obligations en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité sur le continent américain, mais à l'établissement duquel le Canada n'a pas participé. En ce qui concerne les déclarations unilatérales, la situation n'est pas claire ; la Commission ne doit pas donner l'impression que le fait qu'elle a jugé que les dispositions du projet ne leur étaient pas applicables implique de sa part une prise de position sur ce que sont effectivement ces déclarations du point de vue juridique. On pourrait peut-être préciser ce point dans le commentaire.

9. M. Cadieux serait reconnaissant au Rapporteur spécial de bien vouloir lui indiquer pour quelle raison il est fait mention, au paragraphe 2 de l'article 2, de « tout autre type d'acte international » et pourquoi les mots « ou à d'autres fins » ont été ajoutés à la fin du paragraphe 3.

10. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son rapport, dit que, à part la divergence de vues qui s'est manifestée sur le point soulevé par M. Verdross à propos du paragraphe 2 de l'article 2, les suggestions formulées au cours du débat ne sont pas inconciliables ; en fait, il semble, d'après les observations qui ont été présentées, que les avis soient à peu près unanimes sur les questions principales. Les membres de la Commission sont d'accord pour admettre d'abord que les traités sont des accords écrits, conclus entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international et régis par le droit international, ensuite que le projet ne s'applique pas à tous les types d'accords internationaux ou de déclarations unilatérales. Il ne devrait pas être difficile au Comité de rédaction d'élaborer un texte s'inspirant du débat, ainsi que des décisions prises à la onzième session.

11. M. GROS ne pense pas que la Commission puisse se transformer en comité de rédaction. Il estime que la discussion est maintenant assez avancée pour que l'on puisse renvoyer au Comité de rédaction le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial et groupant les alinéas *a*) et *b*) de l'article premier.

12. M. Tsuruoka a posé la question suivante : faut-il, pour qu'un accord soit un accord international, qu'apparaisse l'intention des parties d'en faire un accord régi par le droit international ? La réponse varie selon le contenu de chaque traité. Quelle que soit la formule qui sera adoptée dans le projet de la Commission, il faudra, pour chaque traité en particulier, rechercher l'intention des parties pour savoir si le traité « est destiné à être régi » ou s'il « est régi » par le droit international. Dans le projet de 1959 (article 2), il est expressément déclaré qu'un accord international est un accord régi par le droit international ; d'autre part, la question de fond est examinée au paragraphe 2 du commentaire sur l'article premier du projet dont la Commission est saisie (pages 16 et 17).

13. Techniquement, tout accord entre Etats, si peu important qu'en soit le sujet, peut être érigé en accord international, ou même en traité formel, par la volonté des Etats qui souhaitent créer des obligations internationales. M. Gros cite comme exemple un accord intervenu en forme de traité entre la France et la Suisse pour permettre l'extension de la piste de l'aéroport de Cointrin, bien que l'objet précis de cet accord soit mince et mette peu en cause les règles du droit international.

14. Il n'est pas toujours facile de tracer la ligne de démarcation entre une obligation internationale contractée par des Etats en vertu d'un engagement régi par le droit international, en d'autres termes par un traité, et une obligation née d'un engagement qui n'est pas un traité, établie par des Etats qui n'ont pas choisi la procédure du traité, mais qui ont cependant voulu créer un engagement qui peut être régi au moins en partie par le droit international, tel qu'un contrat ou un prêt comportant un arbitrage soumis aux règles du droit international. La Commission doit stipuler expressément que son projet ne traitera pas des cas où des obligations contractuelles entre Etats, qui ne prennent pas la forme d'un traité, sont cependant en partie soumises à certaines règles du droit international. Par exemple, il est fréquent, dans les contrats d'emprunt avec une organisation internationale ou entre deux Etats, que le droit applicable soit le droit international ou le droit d'un pays tiers, et que les tribunaux compétents soient un tribunal d'un pays tiers ou un tribunal arbitral dont la compétence est définie par référence aux principes généraux et aux règles du droit international.

15. Il devra être indiqué clairement, dans le commentaire sur les alinéas *a*) et *b*) de l'article premier, que la Commission a adopté une distinction formelle selon laquelle le droit des traités est uniquement le droit des obligations internationales qui sont nées d'accords internationaux régis par le droit international ; mais il serait sans doute utile de préciser, dans le corps même des articles, que le projet de la Commission ne traite pas des autres actes juridiques susceptibles d'établir des obligations internationales entre Etats et ne porte pas atteinte à la valeur juridique et au caractère obligatoire de ces actes.

16. M. TOUNKINE estime que la Commission doit pouvoir accepter dans l'ensemble le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour les alinéas *a*) et *b*) de l'article premier et le renvoyer au Comité de rédaction. Il semble que l'on devrait pouvoir conserver dans cette définition la mention des « autres sujets du droit international », qui vraisemblablement se rapporte de manière presque exclusive aux organisations internationales, quand bien même la question qui se pose à leur sujet ne serait pas traitée dans le projet.

17. M. Tounkine se demande s'il est vraiment judicieux de maintenir dans le texte les mots « destiné à être » et il aimerait que le Rapporteur spécial précisât sa pensée sur ce point.

18. Pour M. AGO, le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour les alinéas *a*) et *b*) est bien meilleur et tout à fait acceptable. La Commission ne doit pas se montrer par trop théorique dans ses défi-

[1] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 21, p. 92.

nitions ; le projet de convention sur le droit des traités doit certes s'ouvrir par une définition du terme « traité », mais il faut éviter de définir aussi la notion « d'accord international ».

19. M. Ago ne pense pas que l'on doive conserver les mots « destiné à être », car ils laisseraient entendre — ce qui est faux — que les parties sont libres de décider si le traité conclu entre elles sera ou ne sera pas régi par le droit international. Ainsi, un arrangement portant sur un échange de territoires touche inévitablement à la souveraineté territoriale et doit par conséquent être considéré comme un accord international, différent par sa nature de l'accord relatif à l'achat d'un immeuble pour une mission diplomatique — cas mentionné au paragraphe 2 du commentaire sur l'article premier du projet du Rapporteur spécial — et cela quelle que soit la volonté des parties.

20. M. Ago estime qu'il faudrait déplacer le paragraphe 3 de l'article 2 et le faire figurer dans l'article relatif aux définitions, à la suite du texte remanié que le Rapporteur spécial propose pour remplacer les alinéas *a*) et *b*) actuels.

21. M. PAREDES pense, comme M. Amado, que le projet ne doit pas contenir un trop grand nombre de définitions et qu'il convient de réunir en une seule les deux premières définitions données à l'article premier.

22. A son avis, non seulement les Etats et les organisations internationales, mais aussi les particuliers peuvent être sujets du droit international ; il faut que cela ressorte de la définition.

23. La Commission doit s'efforcer d'élucider le problème épineux auquel on se heurte pour déterminer les catégories d'accords qui, tout en possédant les caractères formels d'un traité, ne peuvent être considérés comme tels en raison de leur portée et de leur objet, et doivent par conséquent être exclus de l'application des articles du projet.

24. M. YASSEEN dit qu'à son avis la question posée par M. Tsuruoka à propos des mots « destiné à être » n'est pas simple affaire de rédaction. L'emploi de cette expression donne à penser qu'il dépend de la volonté des parties qu'un accord soit ou ne soit pas régi par le droit international. Or, cela est loin d'être toujours vrai. La question de savoir si un accord est ou non soumis au droit international dépend dans une très large mesure de la nature même de cet accord. Peut-on imaginer, par exemple, qu'un traité sur la mer territoriale ne soit pas soumis au droit international, quelle que puisse être la volonté — même expressément formulée — des parties ?

25. M. VERDROSS ne pense pas que le Rapporteur spécial soit fondé à soutenir, comme il le fait, que l'expression « ayant la personnalité internationale » est nécessaire pour couvrir le cas d'unités composantes d'un Etat qui ont la capacité de conclure des traités ; il va sans dire que, si elles peuvent conclure des traités en leur nom propre, elles sont sujets du droit international et possèdent donc, par hypothèse, la personnalité internationale, même si ce n'est que dans une mesure limitée. M. Verdross demande donc instamment la suppression de cette expression tautologique.

26. M. ELIAS fait observer que les mots en question ne figurent plus dans la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial pour les alinéas *a*) et *b*) de l'article premier, version qui devrait être acceptable pour tous, si l'accord pouvait se faire sur la suppression des mots « destiné à être ». A ce propos, M. Elias constate qu'il existe une grande analogie entre le droit interne et le droit international. En droit anglais, les parties à un contrat, défini comme un accord entre deux ou plusieurs parties, qui est exécutoire par les voies de droit, peuvent cependant y insérer, mais dans certains cas seulement, une clause portant qu'il s'agit d'un accord de bonne foi, qui n'est donc pas destiné à être régi par la loi. En droit international, on ne saurait guère soutenir que cette question puisse être laissée à la volonté des parties, et qu'un différend qui aurait été soumis à la Cour internationale de Justice ne puisse être jugé par elle parce que les parties auraient stipulé que l'accord en question ne sera pas régi par le droit international. En pareil cas, à condition que les parties aient accepté d'avance la compétence obligatoire de la Cour, il appartiendrait à celle-ci de dire si l'accord en question est un accord international au sens communément accepté.

27. Il ne faudrait pas déduire de l'emploi de l'expression « régi par le droit international » qu'un accord international devrait, pour être sujet à l'interprétation de la Cour, répondre à tous égards à la notion juridique de traité en droit international.

28. M. TOUNKINE dit qu'il a certaines hésitations au sujet des mots « ou autres sujets du droit international » qui risquent de provoquer quelque confusion dans l'application de la convention. Il veut simplement signaler ce point à l'attention du Comité de rédaction, qui en discutera certainement au moment où il abordera l'article 3. Quant à l'expression « destiné à être », il préférerait qu'elle fût supprimée.

29. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, constate qu'une certaine confusion s'est produite à propos de l'expression « destiné à être régi par le droit international ». Il est manifeste qu'en un certain sens tous les traités sont nécessairement régis par le droit international, bien que les dispositions d'un traité en particulier puissent, par accord entre les parties, être soumises à des règles particulières. Cela est parfaitement admissible en droit international et ne signifie nullement que l'accord dont il s'agit ne soit pas effectivement régi par le droit international. Dans ce cas, le problème est celui de l'application des règles dans le cadre de tel ou tel droit spécial, lequel peut différer du droit général. M. Liang estime, comme M. Tounkine, que les mots « destiné à être » sont inutiles et risquent de provoquer des complications.

30. M. ROSENNE pense que le Comité de rédaction pourrait examiner s'il n'y aurait pas lieu de reporter dans le commentaire les mots qui figurent actuellement entre parenthèses à l'alinéa *b*) du paragraphe premier, ainsi que le paragraphe 3 de l'article 2. La dénomination n'importe pas beaucoup dès l'instant que l'ins-

trument rentre dans le cadre de la définition du « traité » ; d'autre part, l'énumération, n'étant pas exhaustive, risque de créer des incertitudes. Quant à savoir s'il vaut mieux dire « destiné à être régi » ou simplement « régi », c'est peut-être là en définitive une question de rédaction ; personnellement, il préférerait le texte de 1959 et il estime qu'il faudrait dire clairement que l'expression « droit international » s'entend du droit international général. En outre, un accord par lequel les parties conviendraient que quelque autre système juridique s'appliquera au traité conclu entre elles sera lui-même tout le premier régi par le droit international ; la Cour internationale de Justice appliquera certainement les règles fondamentales du droit international avant de passer à l'examen de l'autre système juridique dont les parties auront prévu l'application audit traité.

31. En ce qui concerne les observations formulées par M. Paredes, M. Rosenne déclare qu'un accord écrit entre un particulier et une organisation internationale n'est pas nécessairement régi par le droit international général. Dans son avis consultatif du 13 juillet 1954 [2] sur l'effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, la Cour internationale de Justice a déclaré que les contrats d'engagement dont il s'agit étaient régis par le droit interne de l'Organisation des Nations Unies, qui diffère du droit international général.

32. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise que, s'il a fait figurer dans le texte les mots « destiné à être », c'est parce que les accords entre Etats sont de natures diverses et que certains d'entre eux ne sont rien d'autre que des contrats commerciaux. Il est parfois prévu que ces contrats seront régis par un système particulier de droit privé — en d'autres termes, par les règles applicables aux contrats dans le cadre de ce système juridique. A supposer même que l'on doive admettre l'hypothèse que c'est le droit international qui décide qu'un accord de ce genre est régi par le droit privé, il n'en est pas moins certain que cet accord ne saurait entrer dans le cadre de la définition du traité. Il semble qu'il y ait là quelque chose qui ressemble au « choix du droit applicable » en droit international privé. Quoi qu'il en soit, la question est suffisamment réglée, même si l'on supprime les mots « destiné à être ». Sir Humphrey se déclare donc prêt à supprimer ces mots, puisqu'ils peuvent être mal compris. Quant aux autres questions posées, elles peuvent, à son avis, être renvoyées au Comité de rédaction.

33. M. EL-ERIAN déclare que les propositions tendant à supprimer les mots « ayant la personnalité internationale » et les interventions qui leur attribuent un sens identique à celui de l'expression « sujets du droit international » soulèvent bien des doutes. Il n'est pas certain, quant à lui, qu'un sujet du droit international possède nécessairement la personnalité internationale. En effet, la situation de l'individu en droit international, par exemple, a été modifiée par les dispositions relatives aux droits fondamentaux de l'homme inscrites dans la Charte des Nations Unies, ainsi que par la Convention sur le génocide. On peut reconnaître à l'individu la qualité de sujet du droit international, sans qu'il possède à tous égards la personnalité internationale, comme il ressort de l'exposé du concept de personnalité internationale limitée fait par la CIJ dans l'affaire concernant la réparation des dommages subis au service des Nations Unies [3].

34. M. de LUNA fait observer, à propos de l'expression « destiné à être régi par le droit international » que, dans les deux cas du traité conclu entre Etats et du traité conclu entre un Etat et une organisation internationale, le régime juridique de l'instrument considéré, en droit international, ne dépend pas uniquement de sa nature, mais aussi, pour une part, de la volonté des parties. Il ne croit pas que l'on puisse poser de principe général qui permettrait de classer les contrats interétatiques en deux catégories : ceux qui, relevant du *jus imperii* seraient régis par le droit international et ceux qui, se rattachant par nature au *jus gestionis*, ne le seraient pas. Chaque cas devra être étudié en fonction des circonstances, d'autant qu'il existe des contrats entre Etats et personnes privées qui sont régis par le droit international.

35. Le PRÉSIDENT fait observer que le Rapporteur spécial, tout en faisant valoir les raisons qui militent en faveur de l'expression « destiné à être régi », a cependant renoncé à la faire figurer dans le texte. Nombreuses sont les questions qui sont surtout affaire de rédaction. Le Comité de rédaction tiendra compte des débats pour soumettre à la Commission un projet revisé.

36. Le Président propose de renvoyer au Comité de rédaction les alinéas *a*) et *b*) de l'article premier, dans leur texte remanié, et invite la Commission à passer à l'examen de l'article 2.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2. — PORTÉE DES PRÉSENTS ARTICLES

37. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que, si l'on rapproche le paragraphe 1 de l'article 2 de la décision prise au sujet des alinéas *a*) et *b*) de l'article premier, on voit qu'il serait possible, comme l'a proposé M. Castrén, de simplifier cette disposition, de sorte que la seconde partie du paragraphe deviendrait : « les présents articles s'appliquent à tout traité, tel qu'il est défini à l'alinéa *a*) de l'article premier ».

38. Le paragraphe 2 soulève plus de difficultés, puisque des critiques ont été formulées par M. Verdross contre la mention qui y est faite des déclarations unilatérales et de « tout autre type d'acte international ». Sir Humphrey consent à ce que l'on supprime ces derniers mots, qui ont été ajoutés par surcroît de précaution, mais il souligne que le membre de phrase relatif aux déclarations unilatérales tient davantage au fond de la question. Certains membres de la Commis-

[2] CIJ, *Recueil*, 1954, p. 47.

[3] *Ibid.*, 1949, p. 182.

sion ont émis l'avis qu'une disposition relative aux déclarations unilatérales devrait figurer dans une autre partie du projet ; d'autres ont, au contraire, déclaré que le membre de phrase dont il s'agit devrait être conservé. Sir Humphrey n'a pas d'opinion arrêtée sur ce point. On peut envisager de traiter la question dans le commentaire ; mais on trouverait peut-être également une formule qui conviendrait, si l'on parlait des déclarations unilatérales dans un autre endroit du projet.

39. M. TSURUOKA ne juge pas entièrement satisfaisante la rédaction du paragraphe 2, qui donne à première vue l'impression que l'on met sur un même pied les accords internationaux qui ne se présentent pas sous forme écrite et les déclarations unilatérales. On pourrait probablement remédier à l'obscurité de ce passage par une nouvelle rédaction. On devrait indiquer dans ce paragraphe que les accords internationaux qui ne sont pas sous forme écrite sont « soustraits à l'application des articles » parce qu'ils ne constituent pas des traités selon la définition donnée de ce terme dans le projet, et ajouter que les dispositions du projet ne s'appliquent pas aux déclarations unilatérales pour autant que ces déclarations ne constituent pas des traités.

40. M. TOUNKINE rappelle qu'aux termes de l'article premier, aux fins du projet de convention, un traité est un accord international sous une forme écrite ; or, le paragraphe premier de l'article 2 revient à dire, pour l'essentiel, que la convention s'applique exclusivement aux traités de ce type. En bonne logique, il conviendrait donc de se borner à indiquer, au paragraphe 2, que la convention ne s'applique pas aux accords qui ne sont pas sous forme écrite ; on peut donc supprimer les mots « une déclaration unilatérale ou tout autre type d'acte international ». Mieux vaudrait probablement reprendre le libellé du paragraphe 3 de l'article premier du projet de 1959. L'expression « est soustrait » n'est pas heureuse ; l'expression « ne se réfère pas », employée dans le projet de 1959, est préférable.

41. M. LIU fait observer que, depuis que M. Verdross a posé la question des déclarations unilatérales, de nombreux membres de la Commission ont souligné l'intérêt d'une disposition relative à ces déclarations. Il ne croit pas, quant à lui, que le passage soit vraiment nécessaire ; cependant, si tant de membres de la Commission le jugent indispensable, il ne voit pas d'inconvénient majeur à son maintien.

42. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, reconnaît qu'il ne convient pas de mettre sur le même pied les accords internationaux qui ne sont pas sous forme écrite et les déclarations unilatérales. Il éprouve quelque doute sur le bien-fondé du classement, dans la catégorie des « déclarations unilatérales », de la déclaration prévue à l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour internationale de Justice, solution adoptée par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 du commentaire sur l'article en cours d'examen. Ce n'est peut-être pas impossible du point de vue théorique, mais, si l'on se reporte à la définition donnée à l'alinéa *a*) de l'article 1er du projet, force est de constater que ces déclarations ne sont rien autre que des accords ou traités au sens dudit alinéa. M. Liang est d'avis que ces déclarations constituent par elles-mêmes des traités, bien qu'elles figurent dans des instruments séparés ; il pense, du reste, que telle est également l'opinion de nombreux Etats. En effet, dans la pratique, ces déclarations sont obligatoirement soumises aux assemblées législatives, qui se prononcent à leur sujet dans les formes prévues pour la procédure de ratification par les lois et la constitution des Etats.

43. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'à ses yeux les déclarations prévues à l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour internationale de Justice ont le caractère d'instruments d'adhésion. La réponse à la question posée dépendra donc du point de savoir si la Commission entend parler des traités dans l'absolu, ou bien aux fins du projet d'articles. Le projet de 1959, qui se présentait sous la forme d'un code, contenait une disposition, au paragraphe 3 de l'article premier, où il était dit expressément : « Il [le présent code] ne se réfère pas non plus aux déclarations unilatérales ou autres 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. » Sir Humphrey avait supposé que la définition du mot « traité » donnée dans son projet rendait celui-ci applicable à tous les accords entre Etats, quelle qu'en soit la forme. Il faut admettre qu'on ne voit pas assez nettement, dans ce projet, si la définition du mot « traité » peut ou non s'appliquer à des déclarations unilatérales. Dans l'affaire de l'Anglo-Iranian Oil Company [4], la Cour internationale de Justice a adopté une attitude quelque peu différente touchant l'interprétation d'un texte qui présentait le caractère d'une déclaration unilatérale.

44. M. BRIGGS fait observer que le paragraphe 2 semble vouloir dire non seulement qu'aucune disposition des articles du projet ne porte atteinte à la valeur juridique des déclarations unilatérales, mais aussi que rien dans ces articles n'a trait à ces déclarations. Pareil énoncé pourrait sans inconvénient trouver place dans un projet qui aurait trait à la conclusion des traités, mais il serait plus discutable dans un texte relatif à l'interprétation des accords internationaux ou à leur extinction ; il serait peu souhaitable d'exclure, fût-ce par voie de conséquence implicite, la possibilité d'appliquer, par analogie, aux déclarations unilatérales — telles que les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice — les règles qui régissent l'interprétation et l'extinction des obligations nées des traités.

45. Dans le même paragraphe, figurent les mots « ou tout autre type d'acte international », dont M. Briggs ne voit pas l'objet. Il ressort du contexte que ces « autres types d'actes » ne sauraient être ni des accords internationaux de forme écrite, ni des accords internationaux non écrits, ni des déclarations unilatérales. Dans ces conditions, de quoi s'agit-il ?

[4] CIJ, *Recueil*, 1952, p 93.

46. M. Briggs approuve vivement la proposition de M. Tounkine selon laquelle on se bornerait à traiter, au paragraphe 2, de la situation des accords internationaux qui ne sont pas sous forme écrite ; de plus, le paragraphe devrait être conçu dans les mêmes termes que le texte de 1959, où il est dit que le Code « ne se réfère pas » aux accords de ce type, et non pas que ces accords sont soustraits à l'application des articles.

47. M. AGO approuve le texte modifié que le Rapporteur spécial propose pour le paragraphe 1.

48. Le paragraphe 2 pose une question de fond. Le texte proposé diffère beaucoup de celui qui a été adopté en 1959 ; en un sens, il dit presque le contraire. Dans le texte de 1959, au paragraphe 3 de l'article premier, après le passage où il est dit que le Code n'a pas trait aux déclarations unilatérales ou autres instruments de caractère unilatéral, viennent les mots « 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 ». Il ressort clairement de cette formule que le Code était conçu comme devant s'appliquer, par exemple, aux déclarations prévues à l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour internationale de Justice. Au contraire, dans la disposition qu'examine la Commission, il est dit seulement que le projet d'articles ne s'applique pas aux déclarations unilatérales, à quoi l'on ajoute que ceci ne porte en rien atteinte à la valeur juridique qui peut être reconnue à ces déclarations.

49. M. Ago croit donc qu'il conviendrait, comme l'a dit M. Tounkine, de supprimer, au paragraphe 2, la mention des déclarations unilatérales. Une fois réglée cette question de fond, la question de rédaction se trouverait grandement simplifiée. On peut même ne rien dire sur le sujet ; puisque la Commission s'occupe de la codification du droit des traités, il n'existe aucune raison pour quiconque de tirer du projet cette conséquence que les articles porteraient atteinte, de quelque manière que ce soit, à la valeur juridique d'actes autres que les traités. Peut-être suffirait-il d'une indication à cette fin dans le commentaire.

50. Si l'on désirait aller plus loin encore dans le sens de la sauvegarde de la validité des obligations internationales créées par déclaration unilatérale, on pourrait ajouter une disposition portant qu'il existe des actes autres que les traités qui peuvent donner naissance à des obligations internationales ; M. Ago, quant à lui, ne préconise pas l'insertion de pareille disposition dans le texte, mais il pourrait l'accepter si elle devait être accueillie, dans l'ensemble, avec faveur.

51. M. ELIAS propose une solution de compromis : supprimer le paragraphe 2, que viendrait remplacer le paragraphe 3, remanié comme suit :

> « 2. Aucune disposition des présents articles ne porte atteinte en quoi que ce soit à l'applicabilité d'un accord international non écrit, valable à tous autres égards, non plus qu'à la qualification ou à la classification d'accords internationaux particuliers fixés par le droit interne d'un Etat, en harmonie avec les dispositions de procédure relevant de la constitution de ce pays. »

52. Ce texte serait beaucoup plus court que les paragraphes 2 et 3 du projet actuel, tout en contenant l'essentiel de leurs dispositions. On pourrait donner dans le commentaire les précisions sur la question des déclarations unilatérales.

53. M. AMADO approuve les opinions exprimées par M. Tounkine, par M. Ago et par le Rapporteur spécial. La Commission a été invitée à étudier la question des traités, et non pas celle des déclarations unilatérales ; M. Amado félicite le Rapporteur spécial du sens de la mesure dont il a fait preuve en s'abstenant d'aborder de nombreux problèmes que les précédents rapporteurs, concevant leur tâche dans un esprit quelque peu perfectionniste, avaient entrepris de traiter. Les objectifs plus modestes et plus réalistes que le Rapporteur spécial s'est fixé assureront à son rapport l'approbation de la Commission.

54. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA partage l'opinion de M. Tounkine selon laquelle la question des accords internationaux non écrits et celle des déclarations unilatérales ne devraient pas être traitées dans une même disposition. Par contre, il ne saurait se rallier à l'opinion selon laquelle ces deux questions ne devraient pas être mises sur le même pied, de telle sorte que la première devrait être traitée à l'article 2, tandis que le projet ne dirait rien de la seconde. Ces deux questions doivent être traitées séparément, mais de la même manière ; M. Jiménez de Aréchaga pense donc que la Commission devrait mettre au point les dispositions qui les régleraient l'une et l'autre. Il conviendrait de prendre pour base de ces dispositions et le texte de 1959 et le rapport présenté par le Rapporteur spécial. Quand la Commission aura fixé la formule de son choix, elle sera en mesure de décider s'il convient de traiter ces deux questions dans le texte des articles ou dans le commentaire. M. Jiménez de Aréchaga préférerait qu'elles soient l'une et l'autre traitées dans le commentaire.

55. On ne saurait se dispenser d'aborder la question de la validité des déclarations unilatérales, si l'on veut tenir compte de la pratique des déclarations unilatérales conjointes.

56. M. TSURUOKA fait observer que la décision à prendre sur le maintien d'une disposition relative aux déclarations unilatérales dépend de la réponse à une question que la Commission n'a pas encore réglée. Si, comme le propose le Rapporteur spécial, la conclusion des traités doit faire l'objet d'une convention distincte, il n'y aurait pas d'inconvénient à supprimer la mention des déclarations unilatérales. Il n'existe que peu de chose, ou même rien, dans les règles relatives à la conclusion des traités, qui soit applicable à ces déclarations. Cependant, lorsque la Commission passera à la codification des règles qui gouvernent le droit des traités dans son ensemble, et notamment des règles relatives à la validité des traités, il sera peut-être nécessaire de parler des déclarations unilatérales ; certaines des règles qui régissent la validité des traités peuvent également s'appliquer à ces déclarations.

57. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que, en dehors même du cas où il s'agit de déclarations conjointes, il existe pour la Commission un problème à résoudre au sujet des déclarations unilatérales. Sir Humphrey se déclare prêt à remanier le texte du paragraphe 2 de l'article 2 de manière à le rapprocher de celui du paragraphe 4 de l'article premier dans le projet de 1959 : au total, en effet, la portée des deux textes est la même.

58. Si on limite le paragraphe 2 à la question des accords internationaux non écrits, on sera amené à se demander s'il ne conviendrait pas d'ajouter un nouveau paragraphe traitant des déclarations unilatérales.

59. Pour ce qui est des déclarations unilatérales « à l'état pur », Sir Humphrey préférerait réserver cette question pour le commentaire. Ces déclarations sont, par leur nature même, en dehors du sujet traité dans le projet.

60. Par contre, la question des déclarations unilatérales étroitement connexes lui inspire quelque préoccupation. Certains types de traités se présentent sous la forme de déclarations unilatérales conjointes : celles-ci se trouvent englobées par les formules très larges qui ont été employées au paragraphe 3 de l'article premier du texte de 1959. On rencontre dans la pratique internationale des échanges de déclarations qui ressemblent tellement à des échanges de lettres qu'il est difficile de voir quelle différence les distingue ; il faudra trouver une formule qui permette à la fois d'englober cette catégorie d'instruments, et de distinguer entre les déclarations unilatérales pures et simples et les déclarations unilatérales si étroitement connexes qu'elles ne constituent rien d'autre qu'une procédure particulière suivie pour la conclusion d'un accord.

61. M. AGO demande si la question posée par les déclaration unilatérales étroitement connexes ne se trouve pas réglée déjà par la définition donnée du traité à l'alinéa *b*) de l'article premier : « tout accord international ... qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes » ; de fait, la définition se poursuit par les mots « quelle que soit sa dénomination particulière », auxquels sont ajoutés, entre parenthèses, de nombreux exemples de dénominations de ce genre, exemples parmi lesquels figure le mot « déclaration ».

62. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que telle est, en effet, l'interprétation qu'il donne à la définition. Toutefois, étant donné la discussion qui vient de se dérouler, il serait peut-être utile de préciser ce qu'il en est dans le commentaire.

63. M. EL-ERIAN estime que M. Amado a eu raison de faire remarquer que la Commission s'occupe du droit des traités proprement dit. Il est donc essentiel de le dire nettement soit dans le texte, soit dans le commentaire, de manière à ne pas porter atteinte à la valeur juridique que d'autres actes peuvent avoir en droit international. A ce propos, il rappelle comment Anzilotti présentait la théorie des actes juridiques, partant de l'étude des actes unilatéraux pour passer ensuite à l'examen des traités.

64. L'ensemble de la question des actes unilatéraux présente, par conséquent, une grande importance, et M. El-Erian demande au Rapporteur spécial et au Secrétaire de la Commission si une étude du sujet est envisagée pour plus tard.

65. M. YASSEEN partage la manière de voir du Rapporteur spécial et de M. Ago. Cependant, puisqu'un traité peut être conclu par un échange de notes, il ne voit pas pourquoi il ne serait pas possible d'en conclure un par l'échange de déclarations écrites. Comme le Rapporteur spécial lui-même l'a indiqué, cet échange ne constituerait qu'un des modes particuliers de conclure un traité ; il ne faudrait pas exclure ce mode de conclusion des traités du champ d'application des règles formulées dans le projet d'articles.

66. M. TOUNKINE précise que, en faisant la suggestion qu'il a présentée au sujet du paragraphe 2 de l'article 2, il considérait comme acquis que la définition figurant à l'article premier englobait, comme l'a dit M. Ago, tous les accords internationaux en la forme écrite. Même si, comme M. Rosenne l'a proposé, l'énumération des dénominations possibles était reportée dans le commentaire, la définition qui figure dans le texte resterait suffisamment large pour comprendre tout accord international en la forme écrite, quelle que soit sa dénomination. Elle engloberait par conséquent les échanges de déclarations unilatérales que l'on considère comme des traités.

67. M. Tounkine ne serait pas opposé à l'insertion d'un paragraphe explicatif de ce genre, mais fait observer qu'il n'ajouterait rien aux règles du droit des traités.

68. M. ROSENNE pense que les explications données par les orateurs précédents indiquent que le problème est en voie d'être résolu. Il n'y a aucun doute que l'échange effectif de déclarations constitue un accord international, mais cela ne résout pas le problème des déclarations unilatérales qui ne font pas l'objet d'un échange de ce genre. Il existe parfois un certain élément d'accord dans les négociations qui précèdent les déclarations unilatérales en apparence. Cet élément consensuel peut avoir pour effet de transformer la déclaration en un traité.

69. M. CADIEUX fait observer que le cas de deux déclarations unilatérales concordantes est prévu par la définition. Il y a cependant des cas où une offre unilatérale n'a pas été faite par écrit, alors que l'acceptation est notifiée par écrit. Certains auteurs estiment qu'une telle acceptation fait naître des relations conventionnelles ; d'autres sont d'un avis opposé. Il importe que la Commission dise que rien, dans le projet d'articles, ne porte atteinte à la valeur juridique que peuvent avoir ces échanges de déclarations.

70. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit que, en introduisant l'expression « déclaration unilatérale à l'état pur », le Rapporteur spécial a élucidé la question discutée et a permis à la Commission de franchir une étape dans l'étude du sujet.

71. Une déclaration faite par un Etat en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice n'a d'une déclaration que le nom

Par sa nature, elle ne diffère pas d'une déclaration faite en vertu du Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, signé à Vienne en 1961 [5], l'ors de l'adoption de la Convention sur les relations diplomatiques. Il n'y a aucune raison de traiter les déclarations faites en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut autrement que les déclarations faites en application du Protocole de Vienne.

72. Une déclaration faite en application du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour, bien qu'elle soit qualifiée de déclaration unilatérale, est en réalité un instrument qui complète et met en œuvre l'article 36. Il importe de faire clairement ressortir que les règles relatives à des questions telles que l'interprétation et l'extinction des traités s'appliquent aux déclarations faites en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut ; sinon, le projet d'articles perdrait beaucoup de sa valeur.

73. M. AMADO demande instamment à M. El-Erian et à M. Yasseen de ne pas insister pour que la Commission traite la question des échanges de déclarations unilatérales. Les échanges de déclarations feraient double emploi avec les échanges de lettres ou les échanges de notes. La procédure d'échange de notes fait partie de la pratique établie des Etats ; M. Amado ne pense pas que ces derniers approuveraient des dispositions qui auraient trait aux déclarations unilatérales.

74. Comme il l'a déjà dit, l'article 2 dans son ensemble est superflu. Il existe une variété infinie d'accords non écrits, et la codification à laquelle la Commission procède ne saurait porter atteinte à la validité que peuvent avoir ces accords.

75. Des déclarations unilatérales peuvent, bien entendu, constituer un accord international ou équivaloir à un accord international, ou encore faire partie intégrante d'un tel accord, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 3 de l'article du texte de 1959.

76. M. YASSEEN, répondant à M. Amado, dit que la caractéristique essentielle d'un traité est d'être l'expression de la volonté des parties ; la forme qu'il revêt est sans importance. Il n'est donc pas faux de dire qu'un traité peut être conclu par un échange de déclarations unilatérales. S'il s'agit de déclarations écrites, il n'y a aucune raison de soutenir que ce mode de conclusion d'un traité sort du champ d'application de l'article en cours d'examen.

77. M. EL-ERIAN, répondant lui aussi à M. Amado, déclare qu'il n'était nullement dans son esprit de confondre la question des déclarations unilatérales avec celle des échanges de notes, cas où il s'agit, de toute évidence, d'un traité proprement dit. L'automne précédent, peu de temps avant de se rendre à la session de l'Assemblée générale, il a eu sous les yeux l'exemple d'un traité sur les questions culturelles entre son pays et le Royaume-Uni. Le Sous-Secrétaire du Ministère de l'éducation de la République arabe unie tenait à se rendre à Londres le plus tôt possible en vue de la mise en œuvre de l'accord ; l'Ambassadeur de Grande-Bretagne n'ayant pas encore reçu les pleins pouvoirs pour signer le traité, la possibilité fut envisagée d'adopter la procédure d'un échange de notes, ce pourquoi l'Ambassadeur de Grande-Bretagne n'avait pas à être muni des pleins pouvoirs.

78. Les observations qu'a faites M. El-Erian s'inscrivaient dans un tout autre contexte. Il a simplement voulu demander au Rapporteur spécial et au Secrétariat si une étude de la question des déclarations unilatérales était envisagée dans le cadre des travaux à long terme, et il espère recevoir une réponse à cette question.

79. M. AGO dit qu'il n'y a aucune divergence de vues quant au fond. Il est hors de doute que les déclarations faites en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice entrent dans le champ d'application du projet d'articles. Sur ce point, il partage entièrement l'avis du Secrétaire de la Commission.

80. Les membres de la Commission sont également d'accord pour reconnaître qu'aux fins de l'article l'échange de déclarations conjointes par deux Etats constitue un traité. Cela ressort nettement de la définition du terme « traité » qui figure à l'article premier. C'est leur objet commun qui fera apparaître le lien existant entre les deux déclarations.

81. Il peut aussi se produire un autre cas — mentionné par M. Cadieux — celui où l'une des déclarations est sous la forme écrite et non l'autre ; en fait, il peut aussi n'y avoir qu'une seule déclaration écrite suivie du silence de l'autre partie, silence qui peut être interprété comme équivalant à un consentement. Ces formes d'accord tacite n'entrent pas dans le champ d'application du projet d'articles.

82. Pour toutes ces raisons, M. Ago appuie la proposition de M. Tounkine, tendant à ce que le projet d'articles renferme une clause réservant la validité des accords tacites.

83. Il propose de renvoyer l'article 2 au Comité de rédaction.

84. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, appuie la proposition de M. Ago. Les membres de la Commission ont tous clairement exposé leurs vues, et Sir Humphrey serait tout à fait disposé à accepter un texte établi par le Comité de rédaction à la lumière de la discussion qui vient d'avoir lieu.

85. M. BARTOŠ donne, lui aussi, son appui à la proposition de M. Ago. M. Cadieux a bien mis en lumière le problème de fond que pose la thèse, parfois soutenue, que l'existence d'un traité peut résulter de circonstances particulières. Comme M. Bartoš l'a déjà dit, le projet d'articles ne vise pas à résoudre la question de savoir si les règles relatives aux traités s'appliquent à certaines déclarations unilatérales ; c'est à la Cour internationale compétente ou au tribunal arbitral compétent qu'il appartiendra, dans chaque cas, de déterminer si ces déclarations comportent un élément conventionnel et si elles tombent sous le coup des dispositions relatives au droit des traités.

[5] *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques* (A/CONF.20/12).

86. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte de renvoyer l'article 2 au Comité de rédaction avec les observations faites par les membres au cours du débat.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

639e SÉANCE

Mercredi 9 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 3 du projet.

ARTICLE 3. — CAPACITÉ DE DEVENIR PARTIE AUX TRAITÉS

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, voudrait en premier lieu présenter quelques observations générales sur l'article 3, qui traite de la capacité internationale des parties au traité, de leur capacité de conclure des traités du point de vue purement international ; il ne se dissimule pas que c'est là une matière complexe et sujette à controverse, mais il pense que le projet doit contenir une disposition de ce genre. La question des pouvoirs des représentants de conclure un traité fait l'objet de l'article 4.

3. L'article 3 ne touche pas aux procédures internes du droit constitutionnel relatives à la conclusion des traités ; cette question se rattache au sujet de la validité substantielle des traités et sera examinée en relation avec le projet d'articles suivant.

4. Il ne traite pas non plus des limitations de la capacité internationale, en particulier des restrictions résultant d'un traité qui limite la capacité d'un Etat de conclure d'autres traités. Cette question également semble relever du projet d'articles suivant.

5. En ce qui concerne les constitutions qui permettent aux unités composantes de l'Etat de conclure des traités, le Rapporteur spécial pense que la question fondamentale est celle-ci : Quel Etat ou quelle entité est en fin de compte la véritable partie au traité ? L'Etat composant peut négocier un traité, mais n'être, en fait, qu'un organe de l'Etat auquel il est subordonné, qui est la véritable partie au traité. Par exemple, si le canton de Vaud conclut un traité avec le Royaume-Uni et que, par la suite, il n'en exécute pas les clauses, le Royaume-Uni aurait-il le droit d'intenter une procédure contre la Suisse devant la Cour internationale à raison de cette violation du traité ?

6. Présentant le paragraphe 1, Sir Humphrey précise que cette disposition n'a pas d'autre objet que d'être l'énoncé général de la règle en la matière. La mention des « autres sujets du droit international » vise des entités telles que le Saint-Siège et les organisations internationales. Elle couvre aussi les groupements insurrectionnels qui, en fait, concluent certaines formes d'accords avec les Etats neutres. Dans un livre récent, Lord McNair écrit que, bien qu'il y ait très peu de textes faisant autorité sur la question, il n'existe apparemment pas de raison de principe qui puisse empêcher un Etat neutre de conclure des accords avec un gouvernement d'insurgés auquel il reconnaît la qualité de belligérant [1]. La Commission pourrait éventuellement consacrer une mention à part à cette question.

7. M. VERDROSS souligne que le Rapporteur spécial n'a pas tracé une démarcation nette entre l'Etat fédéral, d'une part, et la fédération ou l'union d'Etats, d'autre part. Cette distinction n'est pas purement théorique ; elle touche à la racine même du problème de la capacité de conclure des traités.

8. Dans un Etat fédéral, la capacité internationale de devenir partie à un traité appartient en principe à l'Etat fédéral. Il y a, bien entendu, quelques rares exceptions où les Etats membres jouissent d'une capacité limitée de conclure des traités.

9. Au contraire, dans le cas des unions ou fédérations d'Etats, les Etats membres gardent leur souveraineté et en principe leur capacité internationale de conclure des traités. Ils peuvent, naturellement, déléguer une partie de leurs pouvoirs de conclure des traités à l'union ou à la fédération, en tant que telle.

10. M. Verdross cite l'exemple des Etats-Unis d'Amérique ; entre 1776 et 1783, les treize colonies constituaient une union ou fédération d'Etats dont les entités composantes étaient demeurées Etats souverains. En 1783, l'Union a été transformée en Etat fédéral et les Etats-Unis d'Amérique se sont approprié la capacité internationale de conclure les traités des Etats composants.

11. La Suisse fournit un autre exemple : avant 1848, c'était une fédération de cantons souverains ; la Constitution de 1848 a superposé aux cantons un Etat fédéral qui, toutefois, pour des raisons historiques, a continué à s'appeler la Confédération helvétique. Pour les mêmes raisons historiques, l'Etat fédéral américain porte le nom d'Etats-Unis d'Amérique.

12. C'est pourquoi M. Verdross ne saurait accepter une formule qui place sur le même pied les Etats fédéraux et les fédérations ou unions d'Etats. Le statut de ces unions ou fédérations au regard du droit des traités devrait faire l'objet d'articles subséquents.

13. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA doute de la nécessité d'un article sur la capacité de devenir partie aux traités. Comme le Rapporteur spécial l'indique au paragraphe 9 de l'introduction de son rapport, le point de

[1] Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford, 1961, p. 680.

vue n'est plus le même et l'accent est mis davantage, dans son projet, sur l'aspect « procédure » plutôt que sur l'aspect « validité » de la conclusion des traités.

14. La Commission est en train d'examiner la conclusion des traités en tant que procédure ; la question de la capacité internationale sera mieux à sa place dans le second projet de convention qui traitera de la validité substantielle des traités.

15. La Commission a pris une décision sur ce point à sa onzième session, puisque le paragraphe 3 de l'article 3 du projet de 1959 porte : « La validité du point de vue substantiel implique les qualités intrinsèques concernant la capacité des parties de conclure des traités... » Or, on demande à la Commission de revenir sur cette décision et M. Jiménez de Aréchaga ne voit pas de raison vraiment convaincante qui justifie cette volte-face.

16. Au paragraphe 1 du commentaire de l'article 3, le Rapporteur spécial dit que, puisque les traités sont définis comme étant des accords entre Etats ou autres sujets du droit international, il conviendrait peut-être d'indiquer « quelles sortes de personnes juridiques doivent être parties à un accord pour que cet accord puisse être considéré comme un traité ». Cette façon d'aborder le problème reflète le désir d'embrasser sans exception tous les points qui peuvent être soulevés en relation avec le sujet. Mais, si cette tendance était poussée trop loin, dans ce cas particulier, la Commission serait amenée à codifier tout le droit des sujets de droit international. Elle aurait donc à examiner non seulement la définition des Etats fédéraux, mais aussi le statut du Saint-Siège, des protectorats, des territoires autonomes dépendants et même des groupements insurrectionnels reconnus comme belligérants.

17. M. Jiménez de Aréchaga suggère donc de laisser les choses comme elles sont ; c'est aux Etats qu'il appartiendra de définir quels différents types d'Etats ou d'organisations d'Etats possèdent le droit de conclure des traités. On ne saurait craindre d'abus à cet égard, car les traités sont conclus avec un ou plusieurs Etats ou avec une organisation internationale, et ces autres parties devront reconnaître la capacité de devenir partie aux traités à l'entité qui revendique le droit de conclure un traité avec elles.

18. Telles sont les raisons qui font que M. Jiménez de Aréchaga insiste pour que l'examen de l'article soit renvoyé à un stade ultérieur, c'est-à-dire au moment où la Commission traitera de la validité substantielle des traités.

19. Du point de vue de la validité substantielle, il peut être légitime d'élaborer des dispositions traitant de certains aspects de la capacité internationale de devenir partie aux traités, puisque cette capacité est une condition nécessaire de la validité d'un traité. Il y a une autre raison à cette solution, c'est que le sujet est étroitement lié au problème des traités conclus en violation de traités antérieurs, question qui ne peut être abordée que dans le second projet de convention.

20. M. BRIGGS appuie la proposition du Rapporteur spécial de faire figurer dans le projet un article sur la capacité internationale de conclure des traités. Il suggère un texte qui diffère légèrement de celui que propose le Rapporteur spécial ; il y serait dit : premièrement, que la capacité juridique internationale de devenir partie à un traité est déterminée par le droit international ; deuxièmement, que tout Etat indépendant possède la capacité de devenir partie aux traités ; troisièmement, que la capacité de conclure des traités des entités qui ne sont pas entièrement indépendantes est subordonnée à la reconnaissance de cette capacité internationale par l'Etat qui est responsable de la conduite de leurs relations internationales et par les autres parties contractantes ; quatrièmement, ce qui est dit, en substance, au paragraphe 4 du projet du Rapporteur spécial.

21. En ce qui concerne le paragraphe 1, M. Briggs propose que la phrase s'arrête après les mots « appartient à tout Etat indépendant » ; les mots « qu'il s'agisse d'un Etat unitaire, d'une fédération ou de toute autre forme d'union d'Etats », doivent être supprimés. S'il fait cette proposition, c'est parce qu'il approuve dans une large mesure les remarques de M. Verdross. Il ne croit pas à un classement des Etats en Etats unitaires et Etats fédéraux : tous les Etats sont unitaires, mais certains Etats ont un gouvernement de forme fédérale et d'autres un gouvernement de forme unitaire.

22. Pour les mêmes raisons, il propose la suppression de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 et de l'alinéa *a*) du paragraphe 3, qui l'un et l'autre ont un caractère descriptif. C'est un fait que dans un Etat ayant un gouvernement de forme fédérale, c'est le gouvernement central qui, normalement, s'occupe de la conduite de ses relations extérieures, mais cette question relève non du droit international mais du droit constitutionnel, voire même de la politique.

23. Si l'on veut parler non plus d'un Etat, mais d'une confédération d'Etats, alors M. Briggs dira que les membres d'une confédération sont des Etats indépendants et que, en vertu du paragraphe 1 de l'article 3, ils ont la capacité de conclure des traités. Ils peuvent, bien entendu, avoir délégué cette capacité à la confédération dans une certaine mesure.

24. Il pense toutefois que l'utile référence « aux autres sujets du droit international auxquels cette capacité est reconnue par un traité ou par la coutume internationale » devrait être maintenue. A cet effet, il suggère d'ajouter à l'article 3 un paragraphe nouveau libellé comme suit :

> « La capacité de devenir partie aux traités peut être reconnue aux sujets de droit international autres que les Etats par un traité ou par la coutume internationale. »

25. Ce remaniement évite ce qu'il y aurait d'inélégant à définir la capacité en fonction d'elle-même, comme c'est le cas dans le paragraphe 1 du Rapporteur spécial.

26. Enfin, M. Briggs pense que l'on devrait conserver la substance de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 et de l'alinéa *b*) du paragraphe 3, dont on pourrait former un paragraphe unique libellé comme suit :

> « Une entité qui n'est pas pleinement indépendante a la capacité internationale de devenir partie aux traités :

1. si l'Etat ou l'union d'Etats dont elle fait partie, ou l'Etat responsable de la conduite de ses relations internationales lui reconnaît cette capacité,

2. et si les autres parties contractantes acceptent que ladite entité possède cette capacité internationale. »

27. M. TOUNKINE ne s'est pas fait une opinion définitive sur l'article 3, mais il doute de l'opportunité d'en inclure les dispositions dans le projet.

28. Les règles du droit international classique sur la capacité internationale reflètent une structure de la société internationale dans laquelle des entités telles que les colonies et les protectorats ont le statut de territoires dépendants.

29. Or, l'un des principes directeurs du droit international moderne est celui de l'autodétermination des peuples, qui a été formulé et développé officiellement dans la « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1960, aux termes de sa résolution 1514 (XV).

30. Il résulte de la reconnaissance du principe d'autodétermination que toute nation a le droit de déterminer son propre statut juridique ; si elle décide de faire partie d'un Etat unitaire, elle ne sera pas sujet de droit international. Si elle décide de devenir un Etat indépendant, elle possédera la capacité internationale de conclure des traités.

31. Les règles actuelles du droit international général n'imposent à aucune nation ni à aucun Etat de restrictions portant sur sa capacité de conclure des traités et elles ne consacrent pas non plus, que ce soit directement ou indirectement, l'état de choses qui a si souvent existé sous le régime des anciennes règles du droit international concernant les colonies et les protectorats. Bien entendu, il y a certaines limitations : un Etat qui est membre d'une fédération peut ne pas posséder, en vertu de la constitution fédérale, la capacité de conclure des traités avec d'autres pays. Comme l'a souligné M. Briggs, ce n'est point là un problème de droit international, mais un problème de droit constitutionnel.

32. D'autre part, un traité international peut imposer des restrictions à la capacité d'un Etat de conclure des traités. Ces restrictions sont valables en droit international, parce que les Etats sont libres de conclure de tels traités. Dans la plupart des cas, la limitation prend la forme d'un engagement assumé par l'Etat de ne pas conclure certains types de traités.

33. Toutefois, une limitation de cette nature est imposée non par le droit international général, mais par un accord spécial conclu par le pays intéressé. Puisque le projet d'articles doit prendre la forme d'une convention et énoncer des règles générales de droit international, il n'y a aucune raison qu'il y soit fait mention des restrictions établies soit par le droit constitutionnel, soit par le droit international spécial.

34. En rédigeant le projet d'articles sur les relations diplomatiques qui a servi de base à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, la Commission a examiné le point de savoir s'il fallait inclure dans le projet un article sur le droit de légation ou, comme M. Ago l'a appelé, la capacité d'établir des relations diplomatiques et de créer des missions diplomatiques. Après un très long débat, la Commission a décidé de ne pas faire figurer dans le projet d'article sur ce sujet. La même solution a été adoptée dans le projet sur les relations consulaires. A beaucoup d'égards, la situation en ce qui concerne la capacité internationale de conclure des traités est analogue à celle du droit de légation.

35. M. CASTRÉN dit qu'à première vue il pensait que les dispositions de l'article 3 pourraient être utiles, mais qu'après avoir écouté la discussion il éprouve des doutes sur ce point. Il est fermement partisan du principe de l'autodétermination dans des limites raisonnables. On ne saurait nier toutefois qu'il existe encore des unions d'Etats et des Etats qui, de leur propre gré, ont accepté un statut de dépendance. Telles sont, par exemple, les relations entre le Liechtenstein et la Suisse.

36. A propos des remarques de M. Verdross et de M. Briggs, il déclare que la formule adoptée par le Rapporteur spécial est correcte, car elle établit une distinction parfaitement juste entre Etats unitaires d'une part et fédérations ou autres formes d'unions d'Etats d'autre part.

37. M. PAREDES souligne que l'article 3 traite de la question purement formelle de la capacité internationale de devenir partie à un traité.

38. Il pense que la Commission devrait examiner d'autres questions plus fondamentales. S'il a bien compris, la Commission ne désire pas seulement que les traités valides en droit international soient respectés par les parties, mais encore qu'il existe une sorte de garantie internationale de leur application. On ne saurait donc laisser aux parties le soin de décider si une matière est régie par le droit international ou par le droit interne. La réponse à cette question dépend de la nature réelle de la matière en cause.

39. La mention des Etats unitaires d'une part, et des fédérations ou autres formes d'unions d'Etats d'autre part, ne couvre pas tous les aspects de la question. Il y a aussi le problème des protectorats. Il est arrivé dans le passé que l'Etat protégé donne son consentement à un traité dans des circonstances qui rendaient douteuse la réalité de ce consentement.

40. Il existe en outre de récentes formes d'associations d'Etats telles que la Communauté économique européenne. Ces associations possèdent-elles une personnalité internationale et la capacité de conclure des traités ? Il n'est pas sans intérêt de noter que ces associations peuvent comprendre des Etats ayant des systèmes politiques différents, tels que des républiques et des royaumes.

41. Le projet ne devrait pas seulement définir ce qu'est un traité au sens formel ; il devrait également approfondir les deux questions essentielles qui consistent à déterminer les relations qui peuvent être régies par un traité et la nature des actes qu'un traité peut viser.

42. M. BARTOS dit que, si la Commission part de la prémisse que les principes généraux ne doivent pas

figurer dans un projet traitant d'un sujet limité, il restera peu de chose à y mettre. On recommande souvent à la Commission de ne pas philosopher dans l'abstrait, mais elle n'en doit pas moins commencer par parler des éléments constitutifs des traités — quand bien même ce devrait être sous la forme de règles relevant du domaine des principes généraux. Cela dit, il faudra, bien entendu, énoncer dans le projet de convention non seulement les principes généraux, mais aussi les règles particulières qui en assurent l'application.

43. La question de la capacité de « faire » des traités, ou plutôt de « conclure des traités », se rattache logiquement à la question de savoir qui peut être partie à un traité — question que l'on doit évidemment régler, si l'on rédige un projet sur le droit des traités, dans le chapitre consacré aux éléments constitutifs du traité. Il s'agit là d'une question fondamentale, qu'il convient d'aborder dans le projet d'articles en cours d'examen — et non pas dans celui qui portera sur la validité des traités, car ce que la Commission discutera sous cette dernière rubrique, c'est avant tout le problème du défaut de capacité.

44. M. Bartoš pense, comme M. Verdross, que le membre de phrase « d'une fédération ou de toute autre forme d'union d'Etats » peut être mal interprété. Il faudra probablement préciser dans le projet que, pour déterminer la capacité de conclure des traités d'un certain type d'Etats, ce sont les règles constitutionnelles qui jouent un rôle décisif.

45. Sans exprimer d'opinion définitive sur l'idée que se fait le Rapporteur spécial de la façon dont la position des Etats dits « dépendants » doit être traitée dans le projet, il partage les doutes, d'ordre à la fois juridique et politique, que M. Tounkine a formulés. Le problème a deux aspects. Un Etat dépendant qui possède la capacité de conclure des traités doit être considéré comme un sujet de droit international, du moins à l'état embryonnaire ; l'autre question est de savoir si les traités conclus au nom d'un tel Etat avant qu'il ait acquis l'indépendance gardent leur validité après son émancipation. Ce problème demande à être sérieusement approfondi ; pour l'instant, on ne saurait, sans soulever de graves objections, dire que les traités conclus par la puissance protectrice lient l'Etat protégé lorsqu'il acquiert l'indépendance. Pour illustrer la difficulté du sujet, M. Bartoš signale qu'il existe quatre théories différentes touchant le destin des traités conclus par l'ancien souverain territorial après l'émancipation, à savoir : la théorie de la table rase ; la théorie de la succession absolue ; la théorie de la succession facultative, ou de l'option de l'Etat émancipé, et la théorie nouvelle, qui ressort de la récente déclaration faite à l'occasion de l'indépendance du Tanganyika, aux termes de laquelle les traités demeureront en vigueur pendant les deux années suivant la proclamation de l'indépendance — période pendant laquelle le nouvel Etat décidera quels sont ceux qui continueront à le lier par la suite.

46. Il reste encore à trancher la question de savoir si le membre de phrase « autres sujets du droit international » doit s'entendre également des Etats dépendants. Que signifie cette expression ? S'agit-il des sujets du droit international dits « personnes irrégulières », par exemple l'ordre de Malte ? Cette question doit être tirée au clair.

47. Tout en étant disposé à accepter le paragraphe 1, M. Bartoš espère que le Comité de rédaction envisagera la possibilité d'expliquer, dans le commentaire, ce que signifie le membre de phrase « sujets du droit international auxquels cette capacité (de devenir partie aux traités) est reconnue par un traité ou par la coutume internationale ». Quant à lui, il est d'avis que le mot « coutume » doit s'entendre ici comme désignant exclusivement les règles de droit coutumier général — y compris les coutumes régionales de portée générale ; mais il est absolument opposé à ce que l'on tienne compte d'une coutume particulière de portée restreinte. De plus, que veulent dire les mots « auxquels cette capacité est reconnue par un traité » ? Faut-il comprendre que tout traité conclu entre des sujets de droit international, quels qu'ils soient, suffit pour créer un statut dont les effets seront obligatoires pour tous les Etats — ou seulement pour les Etats liés par le traité en question ? Par exemple, si le Saint-Siège, ou l'ordre souverain des chevaliers de Malte, a signé un traité avec un Etat particulier, faut-il admettre que, du fait même, la capacité de conclure des traités du Saint-Siège ou de l'ordre souverain est reconnue par tous les Etats — ou seulement par cet Etat particulier ?

M. Bartoš pense que, pour avoir une portée générale, la capacité d'une personne de cette catégorie doit résulter d'un acte universellement reconnu en droit international comme la source normale de ce statut pour l'entité en question — une sorte de reconnaissance collective.

48. M. AMADO dit que beaucoup de points que lui-même voulait soulever ont été traités par M. Jiménez de Aréchaga. C'est un pléonasme de dire qu'un Etat indépendant a la capacité de conclure des traités car, sans cet attribut, il ne serait pas un Etat au sens où ce mot est admis.

49. L'article 3 proposé par le Rapporteur spécial est trop vaste. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans des questions qui relèvent du droit constitutionnel. Si l'on doit garder une disposition sur la capacité de conclure des traités — ce qu'il n'approuve pas particulièrement — ce devrait être dans la forme proposée par M. Briggs.

50. M. YASSEEN ne voit pas d'objection à inclure dans le projet un article sur la capacité de devenir partie aux traités. Du point de vue théorique, aussi bien que pratique, c'est au moment de la conclusion du traité qu'il faut se placer pour déterminer si une partie possède cette capacité. La Commission pourra examiner les conséquences du défaut de capacité à propos des articles relatifs à la validité des traités.

51. Il ne semble guère opportun, à l'époque où le système colonial est en voie de disparition, de formuler des dispositions traitant de la situation des Etats dépendants ; la Commission ne devrait pas légiférer sur un état de choses qui bientôt appartiendra au passé.

52. En outre, dans les cas où un Etat confie à un autre la conduite de ses affaires étrangères, cet arrangement ne devrait pas être considéré comme définitif

et comme privant à jamais le premier Etat de la possibilité d'exercer ses droits fondamentaux en tant qu'entité dotée de la personnalité internationale.

53. M. TABIBI déclare que, à la lumière tant du commentaire de l'article 3 que des débats, le paragraphe 1 lui paraît devoir être conservé, car il énonce un principe fondamental et généralement accepté du droit des traités. En revanche, M. Tabibi partage les doutes exprimés par d'autres membres de la Commission touchant le reste de l'article, qui traite de questions relevant soit du droit constitutionnel, soit d'accords bilatéraux ou multilatéraux non régis par les règles générales du droit international. Les points dont il est question aux paragraphes 2 et 4 devraient être traités dans le commentaire.

54. Ce qui est énoncé à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 concernant la situation des Etats dépendants semble contredire ce qui est dit au paragraphe 1 touchant la capacité de conclure des traités reconnue aux Etats indépendants. Une disposition impliquant que les traités conclus par les anciennes puissances coloniales au nom d'Etats récemment parvenus à l'indépendance conservent toute leur validité ne manquerait pas de créer des difficultés, en particulier pour les pays d'Afrique et d'Asie.

55. M. AGO dit que la lecture attentive du texte du Rapporteur spécial lui laisse comme un sentiment d'indéfinissable insatisfaction, bien qu'il approuve en général les principes qui y sont énoncés.

56. Certaines de ses objections contre l'article 3 sont peut-être dues à la façon dont le Rapporteur spécial a abordé la question. Toutefois, la suggestion de M. Tounkine tendant à supprimer l'article serait une mesure beaucoup trop radicale. La capacité de devenir partie aux traités est un mode d'expression essentiel de la personnalité internationale. Pour déterminer si certaines entités sont ou ne sont pas sujets de droit international, l'un des critères que l'on applique est justement celui-ci : possèdent-elles la capacité, limitée ou non, de devenir parties à un traité ? M. Ago signale en passant que l'expression « capacité de conclure un traité » est préférable à « capacité internationale », dont certains spécialistes font l'équivalent de la personnalité internationale.

57. Selon le droit existant, tous les sujets de droit international possèdent, en principe, la capacité de devenir parties aux traités. Si la règle est formulée de cette façon, il devient beaucoup plus simple d'énumérer les cas où cette capacité est restreinte. Par exemple, certaines restrictions peuvent résulter de règles du droit interne, comme dans le cas de certains Etats fédéraux dont les Etats composants, bien qu'ils conservent la qualité de sujets autonomes de droit international, ne peuvent conclure que certains types de traités. Dans d'autres cas, celui des Etats ou territoires sous tutelle par exemple, les restrictions peuvent avoir leur source dans un traité international. Un autre cas encore est illustré par les rapports existant entre le Luxembourg et la Belgique : bien que le Luxembourg soit indéniablement un Etat indépendant, c'est la Belgique qui négocie les traités de commerce au nom des deux pays et l'on peut en déduire que la capacité du Luxembourg de négocier les traités est limitée par un traité international.

58. Si l'article 3 est remanié de façon à stipuler que tout Etat et tout autre sujet de droit international a la capacité de conclure des traités, sous réserve des restrictions imposées par le droit constitutionnel de certaines unions d'Etats ou par les traités internationaux en vigueur, le but visé sera atteint : le résultat pratique sera le même que celui de l'article 3 du projet du Rapporteur spécial, et les difficultés particulières d'ordre politique et juridique signalées au cours du débat auront été évitées.

59. M. ROSENNE exprime lui aussi certains doutes touchant l'article 3 du projet du Rapporteur spécial. La question se pose de savoir si, en droit international, et dans les relations internationales, la capacité internationale n'intéresse que les parties aux traités ou si elle intéresse également la communauté internationale dans son ensemble. A son avis, elle intéresse surtout les parties, et, dans le cas de certains traités multilatéraux, les Etats qui peuvent devenir parties par la suite. La capacité de conclure des traités n'est qu'un des aspects et qu'une des conséquences de la personnalité internationale. M. Rosenne a été frappé de la façon dont la responsabilité des Etats, par exemple, ainsi que les relations et immunités diplomatiques et consulaires sont liées, dans les ouvrages de droit et dans la pratique, à la personnalité internationale. Il a donc été impressionné par la remarque de M. Tounkine, qui a appelé l'attention sur la solution adoptée dans le projet de 1959, *mutatis mutandis,* et dans l'article 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, où la capacité de conclure des traités est simplement admise en postulat. La question de la personnalité internationale est un vaste sujet que la Commission pourra examiner par la suite, mais, au stade actuel, on ne peut qu'admettre son existence.

60. Une autre question vient à l'esprit, c'est de savoir pourquoi la Commission s'intéresse à la capacité internationale. Certains spécialistes du droit international sont peut-être inconsciemment influencés par des concepts juridiques qui ont leur origine dans le droit interne, où la notion de capacité joue un rôle tout différent de celui qu'elle remplit en droit international. En droit interne, la question de la capacité se pose à l'occasion des contrats conclus avec une personne qui n'est pas *sui juris,* telle qu'un aliéné ou un mineur. Dans ces cas, la notion de capacité a une fonction économique qui n'a pas lieu de s'exercer dans le cadre du droit international. A plusieurs reprises, la Cour internationale de Justice a mis en garde contre le danger de pousser trop loin les analogies avec le droit interne : cet avertissement avait un caractère général dans l'avis consultatif concernant le statut international du Sud-Ouest africain [2], tandis qu'il visait particulièrement le droit des traités dans l'avis consultatif relatif aux réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide [3].

61. On pourrait aussi se demander si la possession de la capacité internationale n'est pas implicite dans la définition du traité déjà adoptée à titre provisoire. La

[2] CIJ, *Recueil,* 1950, p. 128.

[3] *Ibid.,* 1951, p. 15.

réponse dépendra en dernier ressort des faits et circonstances de chaque cas, y compris les intentions des parties, qui elles-mêmes constituent un fait. Par exemple, dans la partie de l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire de l'Anglo-Iranian Oil Company qui traite du point de savoir si le contrat de concession de 1931 était ou n'était pas un traité — un traité liant le Royaume-Uni et l'Iran mais non la Société pétrolière —, la Cour n'a pas dit qu'une transaction revêtant cette forme particulière ne pouvait pas en fin de compte donner naissance à un traité international, mais elle a jugé que, vu les circonstances de la cause, il n'avait pas, en fait, donné naissance à un traité international [4]. La solution ne dépend pas tant d'une notion que des faits ; elle peut parfaitement être analogue à celle que la Commission a adoptée en 1959 et s'exprimer par l'insertion du membre de phrase « ayant la capacité internationale » dans la définition du terme « accord international ».

62. La capacité de conclure des traités est inhérente au concept même de l'Etat aux fins du droit international, que l'Etat soit indépendant ou dépendant. Pour des raisons extrinsèques, il peut y avoir des restrictions au pouvoir de conclure des traités dans le cas des Etats dépendants, soit qu'elles aient été imposées à ces Etats, soit parfois qu'elles découlent du traité qui a rendu un autre Etat responsable de la conduite des relations extérieures de l'Etat dépendant. Sous le régime des mandats de la Société des Nations par exemple, les territoires sous mandat eux-mêmes ont pu devenir parties à des traités internationaux, mais la puissance mandataire pouvait également conclure dans certains cas des traités en leur nom ou étendre à ces territoires l'application de traités auxquels elle était elle-même partie. Ainsi, la restriction peut jouer dans les deux sens. Un exposé de cette situation, où sont signalées certaines des difficultés auxquelles elle a donné lieu par la suite, figure dans la réponse du Gouvernement d'Israël à un questionnaire précédemment envoyé par la Commission [5].

63. M. Briggs a parlé de la reconnaissance de la capacité de conclure des traités par l'autre partie intéressée. Cela pourrait bien être un pléonasme, car le traité lui-même constitue certainement la preuve du fait que les parties reconnaissent la capacité l'une de l'autre. Il se pourrait que le problème soulevé par M. Briggs soit résolu par les dispositions qui figurent dans l'article 4 du projet, relatives à l'acceptation des pouvoirs du représentant, bien que ce ne soit peut-être là qu'une solution quelque peu opportuniste.

64. M. Rosenne incline à admettre que l'alinéa *a*) du paragraphe 2 ne se rapporte peut-être pas entièrement au sujet dont traite la Commission, à savoir la conclusion, l'entrée en vigueur et l'enregistrement des traités. La question de savoir qui possède la capacité de conclure des traités diffère quelque peu des deux questions suivantes : Qui a pouvoir en vertu du droit constitutionnel de conclure des traités au nom de l'Etat ? Quelle est la fraction d'un Etat fédéral qui se trouve liée par un traité conclu par une unité composante de la fédération ? M. Rosenne n'est pas du tout sûr que ces questions puissent être réglées par le droit international général.

65. Dans tous ces cas, les personnalités qui participent effectivement aux négociations prendront toujours soin de s'assurer, si les négociations doivent aboutir à un traité international, de déterminer qui sera lié par ce traité et de vérifier qu'elles sont elles-mêmes habilitées à accomplir les actes dont il s'agit.

66. Sans aucun doute, il faudrait que la capacité internationale soit mentionnée dans le projet, même à ce stade, mais la Commission ne devrait pas se préoccuper pour l'instant des nombreuses variantes de structure des Etats qui peuvent influer sur leur capacité de conclure des traités. La simplification suggérée par M. Ago s'impose comme méthode à suivre pour mettre ce projet d'article au point.

67. M. GROS dit qu'il considère le projet d'article 3 comme indispensable. Il se range à l'avis du Rapporteur spécial selon lequel le projet d'articles doit contenir une disposition sur la capacité internationale de conclure les traités. La Commission doit envisager le sujet dans tous ses aspects, et il est essentiel de dire qui peut conclure les traités. M. Rosenne a suggéré que la question se règle d'elle-même ; or, des difficultés ne manqueront pas de surgir, comme le signale le commentaire, si une entité qui n'a pas la capacité internationale conclut un accord qualifié de traité international. La Commission devrait donc établir une règle. Dans tout manuel de droit international, il y a un chapitre qui traite de la capacité de conclure des traités, sous l'angle du droit international et pas seulement du droit interne.

68. Toutefois, le projet d'article devrait être simplifié, car il contient des éléments qui se rapportent trop étroitement au droit constitutionnel comparé pour être insérés dans un projet de convention, et ces éléments devraient passer dans le commentaire. M. Gros partage l'opinion de M. Ago et il approuve la formule suggérée par lui, car elle définit parfaitement la situation en droit. Il est exact qu'il faut être sujet de droit international pour pouvoir conclure un traité, mais il ne suffit pas de dire cela, car il est également vrai que des restrictions sont reconnues en droit interne dans certains cas, pour certains sujets de droit international. Tout juriste qui lirait attentivement le projet d'articles sans y trouver aucune mention de la capacité de conclure les traités croirait que la Commission a oublié de traiter un sujet qui relève directement du droit international. Une fois la discussion générale terminée, la Commission devrait accepter en principe la suggestion de M. Ago et renvoyer le projet d'article 3 au Comité de rédaction.

69. De l'avis de M. LIANG, Secrétaire de la Commission, il importe beaucoup que le projet contienne un article sur la capacité de conclure des traités. Il pense, comme M. Bartos, que cet article ne devrait pas figurer dans le projet sur la validité des traités, qui portera plutôt sur les conséquences du défaut de capacité.

70. Vu que la Commission a pris, au moins provisoirement, la décision que le projet serait présenté sous forme de convention, la manière dont sera rédigé le

[4] CIJ, *Recueil*, 1952, p. 93.

[5] Document A/CN.4/19, par. 5 à 13 et 19 à 28.

projet d'articles différera nécessairement de celle du code élaboré en 1959. Une plus grande latitude est permise lorsqu'il s'agit d'un projet de code, mais si l'on adopte la forme d'une convention, M. Liang hésiterait à approuver l'emploi de termes qui théoriquement sont justes, mais que les Etats pourraient juger inacceptables, tels que « personnalité internationale » et « sujet de droit international » dont le sens est très controversé même dans les milieux savants. Les Etats seraient peu disposés à s'en servir dans les traités. La Convention de La Havane de 1928 [6], le projet de Harvard [7] et le projet élaboré par la Commission elle-même en 1951 [8] pourraient offrir une terminologie mieux appropriée.

71. M. Liang approuve la critique formulée contre le paragraphe 1, d'après laquelle on ne saurait guère parler de traités qui reconnaissent à un Etat la capacité de devenir partie aux traités. Toutefois, il est permis de douter que la capacité des organisations internationales de conclure des traités puisse se fonder sur la coutume internationale plutôt que sur les dispositions expresses des chartes constitutionnelles de ces organisations, qui sont en elles-mêmes des traités internationaux, ou sur les pouvoirs implicitement octroyés par ces chartes constitutionnelles.

72. Les Etats indépendants soulèvent des questions constitutionnelles plus vastes encore pour les organisations faisant partie de la famille des Nations Unies. Le point de savoir s'ils peuvent conclure des traités relève de la question générale que pose leur effort pour accéder à la pleine souveraineté, et cette question générale est actuellement en pleine évolution.

73. M. BRIGGS rappelle que M. Rosenne a soutenu que la capacité internationale n'intéresse que les parties au traité et qu'il a paru douter que cette capacité puisse être réglementée par le droit international général ; or, on pourrait faire une remarque analogue touchant le sujet de la plupart des articles du projet. La Commission doit donner les indications nécessaires dans le domaine du droit des traités et il importe donc beaucoup d'inscrire dans le projet un article sur la capacité internationale. La suggestion de M. Ago est ingénieuse, mais elle n'apporte pas assez de précision.

74. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer que, dans l'article sur les définitions, les Etats sont mentionnés sans autre qualificatif, tandis que les autres sujets du droit international sont qualifiés par le membre de phrase « possédant la capacité de conclure des traités ». Les Etats sont présumés posséder cette capacité. Il n'est pas nécessaire de répéter dans l'article 3 l'affirmation évidente que les Etats possèdent la capacité internationale, alors que dans le cas des « autres sujets du droit international » la présence de ce membre de phrase dans l'article peut se justifier.

75. Parlant en qualité de Président, il dit que si la Commission décide d'accepter les propositions de M. Jiménez de Aréchaga et de M. Tounkine, point ne sera besoin de prolonger la discussion. M. Jiménez de Aréchaga a proposé de supprimer l'article 3 dans le projet pour le transférer dans une seconde convention, et M. Tounkine a suggéré de le supprimer purement et simplement. Dans l'immédiat, ces deux propositions reviennent au même.

76. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA répond que les membres de la Commission qui ont pris la parole après lui ont suggéré une rédaction plus simple de l'article. De ce fait, la question apparaît sous un jour différent et il aimerait que la discussion de ces propositions se poursuive après qu'elles auront été distribuées sous forme de document écrit.

77. M. AMADO dit que sa réponse à M. Gros a été donnée d'avance par M. Rosenne, lorsqu'il a parlé des négociateurs des traités et lorsqu'il a cité la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

78. Dans l'esprit de conciliation qui lui est habituel, il est tout disposé à appuyer la suggestion de M. Ago.

79. M. AGO n'accepte pas l'interprétation donnée par le Président du membre de phrase figurant à l'article 3 où il est question de la capacité de conclure des traités. De toute évidence, le Président admet que ce membre de phrase s'applique uniquement aux « autres sujets du droit international » et non pas aux Etats. Pour M. Ago, cette expression s'applique également aux Etats, car il y a des Etats qui peuvent ne pas posséder cette capacité. La question n'est donc pas tranchée.

80. Il propose que le Rapporteur spécial mette au point un texte simplifié de l'article 3 et qu'il le présente à la séance suivante.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 55.

640e SÉANCE

Jeudi 10 mai 1962, à 10 heures

Président : M. GROS

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

En l'absence de M. Pal, empêché, M. Gros, premier vice-président, prend la présidence.

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 3.

[6] Supplément de l'*American Journal of International Law*, vol. 29, n° 4, 1935, p. 1205.

[7] *Ibid.*, p. 686.

[8] *Yearbook of the International Law Commission, 1952*, vol. II, p. 50 à 56 (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.5. vol.II). (Traduction française sous forme ronéographiée dans le document A/CN.4/44.)

ARTICLE 3. — CAPACITÉ DE DEVENIR PARTIE AUX TRAITÉS *(suite)*

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il continue à penser, comme un certain nombre d'autres membres de la Commission, que le projet devrait contenir un article sur la capacité de devenir partie aux traités. Il reconnaît, certes, la valeur de l'argument fondé sur l'analogie qui existe entre l'établissement de relations diplomatiques et l'établissement de relations conventionnelles, mais la question de la capacité revêt une importance beaucoup plus grande dans le cadre du droit des traités que dans celui des relations et immunités diplomatiques. Comme M. Gros l'a fait remarquer, c'est un point qui est mis en lumière dans presque tous les ouvrages sur la question, voire même dans presque tous les cours. M. Lachs en a parlé dans la série de conférences qu'il a faites à La Haye, en 1957, sur l'évolution des traités multilatéraux. Il ne s'agit pas, en fait, d'une question d'intérêt purement théorique. Dans le cas d'un Etat fédéral, l'autre Etat contractant doit savoir à qui il incombe d'exécuter les dispositions du traité. Pour illustrer ce point de droit, Sir Humphrey a posé la question de savoir s'il serait possible de citer la Suisse devant la Cour internationale de Justice à propos d'un traité conclu par l'un des cantons helvétiques. Mais la question peut tout aussi bien se trouver posée devant un organe des Nations Unies. Pour prendre un exemple théorique — et peut-être absurde —, à supposer qu'une province ou un Etat appartenant à une fédération soit partie à la Convention sur le génocide, ladite province ou ledit Etat serait-il seul responsable devant l'Assemblée générale d'une violation de la Convention, ou bien l'Etat fédéral serait-il, lui aussi, responsable ? Un autre cas où la question de la capacité se pose sous son aspect pratique est, comme l'a fait observer M. Bartoš, celui de la succession d'Etat.

3. Sir Humphrey s'est proposé d'énoncer, dans le projet d'article 3, les règles qui semblent correspondre à l'état actuel du droit ; il ne s'est pas uniquement fondé sur les ouvrages concernant la question, mais aussi sur les nombreux textes publiés dans le *Recueil des traités* des Nations Unies. Sir Humphrey reconnaît que la rédaction peut être simplifiée et améliorée, mais il ne voudrait pas retarder les travaux de la Commission en examinant toutes les suggestions qui ont été faites à cet effet, car il est évident que l'article 3 doit être complètement remanié et non pas seulement modifié. Il tient toutefois à préciser qu'il n'a pas confondu confédérations et fédérations, comme semblait le penser M. Verdross. En anglais, les deux termes « *Federation* » et « *Federal State* » sont interchangeables. La mention d'une union d'Etats, au paragraphe 1, vise des unions de type classique, comme celles de la Norvège avec la Suède et du Danemark avec l'Islande, où les Etats composants ont la capacité de conclure des traités, bien qu'un certain nombre de traités aient été conclus au nom des deux Etats. De nouvelles formes d'union sont nées plus récemment, en particulier la Communauté économique européenne. Si l'accord avait pu se faire au sein de la Commission sur des règles qui auraient davantage éclairé quelques-uns de ces problèmes qui ont trait à la capacité de conclure des traités, c'eût été chose utile — et M. Briggs semble partager cette opinion. Tout donne à penser cependant qu'il sera très difficile aux membres de la Commission de se mettre d'accord sur la solution de certains problèmes relatifs à cette capacité. C'est pourquoi Sir Humphrey pense, comme M. Ago, qu'il faut rédiger la clause en termes plus généraux, quitte à supprimer les détails explicatifs.

4. En fait, ce que M. Ago propose, c'est de formuler dans l'article cette idée que la capacité de conclure des traités, en droit international, appartient à tous les Etats et à tous les sujets du droit international, sous réserve des limitations résultant des règles constitutionnelles de droit interne ou des traités en vigueur. Sir Humphrey ne peut pas se rallier sans réserve à cette solution ; il estime que l'article doit, si possible, marquer de quelque manière la distinction entre la capacité de conclure des traités, que le droit international reconnaît à tout Etat ou sujet du droit international en tant que tel, et l'exercice de cette capacité par les organes qui en sont investis en vertu de la constitution.

5. Sir Humphrey relève un point qui touche davantage au fond : c'est que les mots « sous réserve des exceptions résultant d'un traité international en vigueur » contiennent une équivoque. S'il s'agit seulement de traités tels que le traité instituant la Communauté économique européenne, qui sont, par nature, des chartes constitutionnelles et qui ont pour effet de modifier la situation juridique des divers Etats membres dans des domaines déterminés, il n'y a rien à objecter. Mais, s'il s'agit d'un traité quel qu'il soit, la clause est de portée beaucoup trop large ; il y a alors confusion entre capacité et validité substantielle. En effet, la plupart des auteurs estimeront que la situation d'un Etat privé de la capacité de conclure un traité par les obligations qu'il a assumées aux termes de traités antérieurs, relève du domaine de la « validité » plutôt que de celui de la « capacité ». Bien entendu, il existe des cas spéciaux, par exemple celui qui résulte de la clause de la Charte où il est dit qu'en cas de conflit les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte prévaudront.

6. Certaines autres difficultés pourraient surgir si l'on parlait des restrictions imposées par les constitutions internes des Etats, car cela risquerait de soulever des questions de droit interne qui n'ont aucun rapport avec la question plus générale de la capacité internationale, et de poser en outre la question de savoir si un Etat qui a conclu un traité ne peut tenter, par la suite, d'en éluder les conséquences en invoquant des dispositions constitutionnelles de droit interne. Il existe au moins deux thèses divergentes sur ce point. La question se pose dans certains chapitres du droit des traités, qui seront abordés par la suite, et il faudra, à ce moment, l'examiner à fond.

7. Au sujet de la proposition tendant à renvoyer le projet d'article 3 au Comité de rédaction sous sa nouvelle forme, Sir Humphrey dit qu'il n'a pas encore réussi à trouver une formule tout à fait satisfaisante ; toutefois, si la Commission renonce à entrer dans les

détails pour adopter la suggestion de M. Ago, l'essentiel du travail peut être fait par le Comité de rédaction.

8. Si, en revanche, la Commission désire maintenir dans l'article une référence aux règles constitutionnelles de droit interne, le Rapporteur spécial propose de remanier le paragraphe 1 pour lui donner la teneur suivante :

« 1. La capacité, en droit international, de conclure des traités, appartient à tout Etat ou autre sujet du droit international. Cette capacité peut toutefois être limitée par les dispositions de sa constitution interne ou par les dispositions de tout instrument international limitant ou définissant ses fonctions ou pouvoirs. »

9. Lorsqu'il s'agit de confédérations, telles que la Communauté économique européenne, il peut y avoir des domaines où la capacité des Etats membres de conclure des traités est limitée par un instrument international à certains égards, mais non pas à d'autres. Sir Humphrey voudrait donc insérer un deuxième paragraphe, conçu dans les termes suivants :

« 2. La capacité d'un Etat ou autre sujet du droit international de conclure des traités est exercée par l'organe ou les organes que sa constitution, son acte constitutif, ses lois ou sa coutume peuvent désigner. »

Un paragraphe de ce genre ferait ressortir que l'exercice de la capacité est régi par le droit interne. Il n'ajouterait certes pas grand-chose à l'article, mais ce qu'il ajouterait offrirait, du point de vue logique, l'avantage d'annoncer les articles qui figurent au chapitre II du projet (Règles régissant la conclusion des traités par les Etats).

10. Sir Humphrey ne partage pas l'opinion du Secrétaire de la Commission qui voudrait éviter l'expression « autre sujet du droit international » : il serait très difficile, en effet, de trouver une autre expression ayant un sens équivalent. La seule difficulté est que certains pourraient critiquer cette rédaction en arguant qu'il y a des individus qui sont des sujets du droit international ; toutefois, cela ne doit pas empêcher la Commission d'employer le terme, car tout le contexte montre que l'article ne peut matériellement pas avoir trait au statut des individus.

11. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA constate que la discussion a montré, de manière concluante, que le droit relatif à la personnalité juridique internationale n'est pas mûr pour la codification. On a proposé une disposition qui revenait à rappeler que le problème existe ; quant aux nouveaux textes, ils soulèvent d'importantes questions de fond qu'il n'appartient pas au Comité de rédaction de trancher.

12. La question des restrictions à la capacité de conclure des traités résultant des règles constitutionnelles d'un Etat a été examinée avec beaucoup de clarté par Sir Gerald Fitzmaurice, le précédent Rapporteur spécial, au paragraphe 6 de l'article 8 de son troisième projet et dans la troisième phrase du paragraphe 29 du commentaire [1].

13. Du point de vue pratique, si la Commission inscrivait une telle disposition dans le projet, elle aborderait un sujet nouveau — les effets des restrictions constitutionnelles sur la validité des traités. De plus, elle s'engagerait dans une voie très dangereuse et contraire à ses décisions antérieures en proposant une règle qui, en fait, pourrait autoriser un Etat à invoquer les restrictions de sa propre constitution afin d'éluder les obligations qui lui incombent en vertu d'un traité conclu par lui. Cela est expressément interdit par l'article 13 du Projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etat, que la Commission a adopté à sa première session [2].

14. Quant aux restrictions résultant des dispositions d'autres instruments internationaux, le commentaire de Sir Gerald Fitzmaurice (notamment les passages figurant au paragraphe 28) est très clair. La limitation ne provient pas du statut de l'Etat considéré, mais bien d'un engagement souscrit par lui. Telle était également l'opinion de Sir Hersch Lauterpacht [3]. On s'est demandé, par ailleurs, si la disposition vise les protectorats. Lorsqu'un Etat établit un protectorat, on ne saurait dire que l'Etat protégé a perdu, de manière générale, la capacité de conclure des traités, mais seulement qu'il a perdu cette capacité en ce qui concerne certains types de traités. Le projet d'articles provisoirement adopté par la Commission en 1951 contenait une disposition selon laquelle la capacité d'un Etat de conclure certains traités peut faire l'objet de limitations [3].

15. Le nouveau projet traite également des sujets du droit international autres que les Etats. Si la Commission considérait comme des Etats les unités composantes d'un Etat fédéral, la règle qu'elle proposerait aurait pour effet d'obliger tous les Etats fédéraux à promulguer des lois interdisant à leurs unités composantes de conclure des traités, alors que la situation actuelle est précisément à l'opposé, puisque seules peuvent conclure des traités les unités composantes autorisées à le faire. En vertu de la nouvelle disposition, les territoires sous tutelle, que de nombreux auteurs considèrent comme étant des sujets du droit international, acquerraient la capacité de conclure des traités, à moins que cela ne leur soit expressément interdit par un traité ou une disposition constitutionnelle. La règle en ce qui concerne les organisations internationales est qu'elles possèdent la capacité de conclure des traités à condition d'y être expressément ou implicitement autorisées par leur charte ou leur constitution, alors que, selon la nouvelle proposition, c'est l'inverse qui se produirait. Ce sont là des questions qui sortent de la compétence du Comité de rédaction.

16. Il serait certainement très difficile d'inscrire une telle disposition dans le projet. C'est la raison pour laquelle Sir Hersch Lauterpacht, qui a examiné la question dans son commentaire sur l'article 1er de son

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II (n° de vente : 58.V.1, vol.II), p. 24 et 34.

[2] *Yearbook of the International Law Commission, 1949* (n° de vente : 57.V.1), p. 288. Texte français dans le document A/925 (IIe partie).

[3] *Ibid., 1953*, vol. II (n° de vente : 59.V.4, vol. II), p. 137 à 141. Texte français dans le document A/CN.4/63.

premier projet [4], s'est abstenu de proposer une disposition de ce genre et n'a pas repris celle qui avait été provisoirement adoptée par la Commission en 1951. M. Jiménez de Aréchaga reconnaît qu'à ne rien dire de la capacité de devenir partie aux traités la Commission risquerait, comme l'a fait observer M. Gros, de donner l'impression d'avoir négligé une question d'importance capitale, mais on pourrait faire figurer les indications nécessaires dans le commentaire. Ou encore on pourrait peut-être se contenter de la mention, qui est faite dans la définition de l' « accord international », de la capacité de conclure des traités comme d'un élément essentiel du traité. La Commission suivrait ainsi le précédent créé par les articles sur les relations et immunités diplomatiques, lesquels ne précisent pas qui possède le droit de légation. Rien n'empêcherait de considérer la capacité de conclure des traités comme admise par postulat.

17. M. TOUNKINE constate que ses doutes quant à l'opportunité d'insérer dans le projet un article sur la capacité de devenir partie aux traités n'ont fait qu'augmenter, tandis qu'il écoutait le débat et notamment les observations du Rapporteur spécial et de M. Jiménez de Aréchaga. Même les formules plus brèves suggérées par M. Ago et le Rapporteur spécial soulèvent des objections sérieuses. En disant qu'il serait préférable de supprimer le projet d'article, M. Tounkine n'entendait pas nier l'existence du problème de la capacité internationale ; il a nettement indiqué que ce problème existe. Mais il y a de nombreuses questions que la Commission n'est pas obligée de régler, surtout lorsqu'elle rédige une convention — et l'opinion de M. Tounkine sur ce point est corroborée par la pratique suivie par la Commission dans le passé.

18. On peut se demander si, dans un projet où l'on se propose d'énoncer des règles de droit international pour l'avenir, il y a lieu de parler des causes d'incapacité résultant de dispositions constitutionnelles de droit interne ou de traités antérieurs. C'est là une question théorique difficile ; mais il est douteux que ces cas particuliers, réels certes, où se posent des problèmes de capacité, puissent être considérés comme régis par le droit international général. M. Jiménez de Aréchaga a signalé, à juste titre, le danger qu'il y aurait à parler, dans le projet, des problèmes posés par des dispositions d'ordre constitutionnel ou par des traités antérieurs. Ce serait s'avancer sur un terrain très mouvant que d'y faire allusion, même sous la forme suggérée par le Rapporteur spécial. Il est fort douteux qu'un traité, quel qu'il soit, puisse être considéré comme posant des limites à la souveraineté puisqu'il est lui-même une manifestation de la souveraineté en exercice. Il existe, certes, des traités qui créent des situations particulières, mais il serait peu judicieux d'en tenir compte dans le projet, car ces traités sont eux-mêmes le reflet de l'état de choses existant sous le régime colonial. La Commission ferait peut-être mieux d'accepter la suggestion faite précédemment, selon laquelle il suffirait de dire qu'au regard du droit international général tout Etat possède la capacité de conclure des traités ; une disposition pratiquement équivalente figure dans le projet d'article 1. Il serait plus sage de supprimer l'article 3 pour le moment, quitte à y revenir ultérieurement lorsque la Commission aura une idée plus claire de ce qui est en cause.

19. M. de LUNA estime que, bien que l'article en discussion soit extrêmement difficile à rédiger, la Commission ne doit épargner aucun effort pour élaborer un texte, et pour régler les questions en suspens, avant de le renvoyer au Comité de rédaction. A son avis, il faut faire figurer dans le projet de convention un article relatif au *jus contrahendi*. Ce n'est pas un pléonasme de dire que l'Etat a la capacité de conclure des traités, puisque cette faculté est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat. Si sa mémoire est fidèle, ces termes sont ceux-là mêmes que la Cour permanente de Justice internationale a employés dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire du vapeur *Wimbledon* [5].

20. Cela dit, la Commission doit se garder de toute confusion entre la capacité d'un sujet du droit international de conclure des traités et la compétence de l'organe auquel il appartient de manifester sur le plan international la volonté d'un Etat de devenir partie à un traité.

21. La Commission ne doit pas, non plus, confondre les restrictions à la capacité de l'Etat de conclure des traités qui résultent du droit constitutionnel interne avec les limitations du *jus contrahendi* qui découlent de traités antérieurs.

22. Le Rapporteur spécial a déclaré qu'il ressort nettement du contexte que l'expression « ou autre sujet du droit international » ne saurait être interprétée comme visant des particuliers. Personnellement, M. de Luna considère qu'il y a là une question à examiner du point de vue de la pratique. Par exemple, des individus peuvent être sujets de droit international sans posséder le *jus contrahendi* et les insurgés belligérants ne possèdent pas, en principe, le *jus contrahendi* en droit international ; pourtant des traités conclus avec des insurgés sont reconnus valables en vertu du droit international coutumier.

23. M. AGO dit que, dans sa précédente intervention, lorsqu'il a parlé des limitations d'ordre constitutionnel à la capacité d'un Etat de conclure des traités, il ne pensait pas aux limitations qu'un Etat peut trouver dans sa propre constitution quant à la possibilité de conclure certains traités. Ce cas n'a rien à voir avec le problème qui occupe actuellement la Commission. M. Ago est tout à fait d'accord avec M. Jiménez de Aréchaga pour estimer qu'un Etat ne saurait invoquer sa constitution ou les changements apportés à sa constitution pour se soustraire aux conséquences d'un traité conclu par lui. En parlant de limitations constitutionnelles, il faisait allusion à la situation d'un sujet de droit international qui est membre d'un Etat fédéral ou d'une fédération. C'est là le problème, et il faudrait probablement l'exprimer avec plus de clarté que cela

[4] *Yearbook of the International Law Commission, 1953*, vol. II (n° de vente : 59.V.4, vol. II), p. 95. Texte français dans le document A/CN.4/L.28.

[5] Publications de la Cour permanente de Justice internationale, Série A, n° 1, *Recueil des arrêts*, 1923, p. 25.

n'a été fait soit dans le texte suggéré par M. Ago lui-même, soit dans celui qui a été proposé par le Rapporteur spécial.

24. En ce qui concerne les restrictions à la capacité d'agir d'un Etat qui découlent de traités, M. Ago reconnaît qu'elles sont l'exception. Dans la plupart des cas, un traité ne fait que créer pour l'Etat qui le signe une obligation de ne pas conclure certains autres traités ; de sorte que si, malgré cette obligation, l'Etat en question conclut un traité dans la matière qui lui est interdite, il commet une violation du premier traité qu'il a souscrit, mais le second traité est valable, même s'il entraîne une responsabilité dudit Etat envers l'autre Etat à l'égard duquel il a assumé cette obligation.

25. Au contraire, dans quelques cas plus rares, c'est la capacité même de l'Etat de conclure des traités qui est touchée par un traité ; et, dans ce cas, le traité ultérieur n'est pas valable. M. Ago avait cru que l'idée était claire parce que, lorsqu'il avait parlé de la limitation de la capacité d'agir des Etats, il n'avait pas parlé en général et n'avait pas visé les traités qui n'imposent à l'Etat que l'obligation de ne pas conclure certains types de traités. Sur ce point, la formule soumise par le Rapporteur spécial équivaut pratiquement à celle de M. Ago. La Commission ne peut pas aller plus loin : il faut dans chaque cas interpréter le traité dont il s'agit et voir s'il a imposé à l'Etat une obligation que celui-ci peut respecter ou ne pas respecter, ou s'il a vraiment pour effet de priver l'Etat en question de la capacité de conclure des traités.

26. Le nouveau texte du Rapporteur spécial est excellent. Il est impossible de ne pas utiliser l'expression « sujet de droit international » parce qu'il n'y a pas d'autre moyen d'exprimer l'idée. M. Ago voudrait dire en passant à M. de Luna qu'il est d'accord avec lui pour estimer que les insurgés n'ont pas tous la capacité de conclure des traités, mais qu'ils l'ont s'ils sont sujets du droit international. Ainsi, lorsqu'on dit « tout autre sujet du droit international », on comprend ces insurgés qui, devenus sujets de droit international, ont la capacité de conclure un traité.

27. Le projet doit contenir une clause concernant la capacité de conclure des traités. La définition du terme « traité » pose la question de savoir qui possède la capacité d'être partie aux traités. S'il est des cas — ne fût-ce qu'un seul cas — où des Etats ou d'autres sujets de droit international ne possèdent pas cette capacité, il faut dire pourquoi ils ne l'ont pas. Certaines analogies que l'on a suggérées avec l'établissement de relations diplomatiques sont un peu trop faciles. Lorsqu'il s'agit de l'incapacité d'un Etat d'établir des relations diplomatiques, les conséquences sont relativement peu importantes, mais lorsqu'il s'agit de l'incapacité d'un Etat de conclure des traités, les conséquences sont bien plus graves : en effet, un traité qui aurait été conclu par un sujet de droit international qui ne possède pas cette capacité serait nul, ce qui ne manquerait pas d'apparaître si l'affaire était portée devant la Cour internationale de Justice ou devant quelque autre tribunal d'arbitrage international.

28. M. VERDROSS explique que certaines de ses précédentes remarques sur l'article 3 avaient été suscitées par une interprétation erronée du terme « fédération d'Etats » employé par le Rapporteur spécial.

29. Pour ce qui est du fond, il accepte la forme abrégée proposée par M. Ago pour l'article 3, mais il souligne qu'il faut envisager trois hypothèses différentes.

30. Première hypothèse : deux ou plusieurs Etats souverains concluent un traité par lequel ils créent un nouveau sujet du droit international, auquel ils donnent compétence pour conclure des traités au nom de la communauté, en certaines matières. Tel est le cas de la Communauté européenne.

31. Seconde hypothèse : une subdivision d'un Etat souverain est investie, soit par la constitution de l'Etat souverain, soit par un traité international, du pouvoir de conclure certains traités. C'est ainsi que, dans le cadre de la Constitution suisse, les cantons ont une certaine capacité de conclure des traités. De même, le Pacte de la Société des Nations avait reconnu à certains dominions ou anciennes colonies britanniques la capacité de conclure des traités. Ces deux premières hypothèses n'ont aucun rapport avec le problème colonial.

32. La troisième hypothèse est la suivante : deux Etats concluent un traité par lequel l'un renonce entièrement ou partiellement en faveur de l'autre à sa capacité de conclure des traités et lui délègue son pouvoir à cet égard. Certes, les protectorats de type colonial disparaissent rapidement, mais le régime de protectorat n'existe pas uniquement dans les relations entre Etats européens, d'une part, et Etats africains ou asiatiques, d'autre part ; le Bhoutan, par exemple, est lié à l'Inde par un traité de protectorat. De même, il ne serait pas exact de laisser entendre, comme le fait le paragraphe 3 du projet du Rapporteur spécial, que la troisième hypothèse ne se produit que dans le cas d'un Etat dépendant d'un autre Etat. Le Liechtenstein, par exemple, a donné à la Suisse compétence pour signer des traités en son nom ; et le Luxembourg en a fait de même avec la Belgique et, pourtant, il s'agit de deux Etats absolument égaux en droit.

33. Si donc il veut établir une formule applicable à tous les cas, le Comité de rédaction devra tenir compte des trois hypothèses que M. Verdross vient d'évoquer.

34. M. TOUNKINE, répondant à M. Verdross, dit n'avoir jamais contesté que la question de la capacité de conclure des traités puisse se poser en dehors du régime colonial. En droit international classique, cependant, les cas de ce genre sont l'exception ; ce qui préoccupait au premier chef les auteurs qui ont traité de ce problème, c'était le régime colonial. Dans la pratique aussi, en droit international classique, c'est à propos des protectorats, des colonies et des territoires dépendants que l'on a été amené à examiner le problème.

35. M. AMADO rappelle que Sir Hersch Lauterpacht et Sir Gerald Fitzmaurice se sont efforcés d'étudier de manière très approfondie tous les problèmes qui peuvent se poser à propos du droit des traités, en tenant compte de l'histoire aussi bien que de la théorie et de la pratique. Et pourtant, l'un et l'autre ont rédigé

des articles très concis sur la capacité de conclure des traités.

36. C'est donc avec une certaine inquiétude que M. Amado voit le Rapporteur spécial qui, par ailleurs, a abordé la question sous un angle plus pratique que ses prédécesseurs ne l'avaient fait, présenter sur ce point un projet d'articles très développé.

37. Vu que le projet d'articles doit servir de base à une convention et étant donné les termes clairs et précis dans lesquels est rédigée la Convention de La Havane sur les traités, du 20 février 1928 [6], M. Amado préfère une formule qui se bornerait à toucher les points essentiels.

38. Les arguments en faveur de l'article 3 avancés par le Rapporteur spécial au paragraphe 1 de son commentaire n'ont pas convaincu M. Amado. Il a étudié les ouvrages se rapportant à la question du droit des traités, mais il n'a trouvé nulle part de chapitre sur la capacité des Etats de conclure des traités. Tous les Etats souverains, de par cette souveraineté même, ont la capacité de traiter. Chez aucun auteur, il n'a trouvé non plus de référence à la question de la capacité d'exercer le pouvoir de conclure des traités.

39. Lorsque deux parties négocient un traité, les négociateurs prennent soin de vérifier les pleins pouvoirs de ceux avec qui ils négocient. L'une de leurs plus grandes préoccupations est d'éviter tout ce qui pourrait entraîner la nullité du traité qu'ils sont en train de négocier.

40. L'introduction d'un article sur la capacité de conclure des traités pose beaucoup trop de problèmes. Si l'on devait faire figurer dans le projet un article sur cette question, il faudrait traiter du statut des Etats dépendants, des Etats mutilés, des Etats incomplets et aussi des divers Etats qui font partie d'un Etat souverain fédéral. M. Amado ne voit pas, pour sa part, la nécessité d'entrer dans de telles considérations. Ceux qui négocient un traité veillent toujours avec beaucoup de soin à ne pas entrer en négociations avec une entité qui ne serait pas un Etat ou un autre sujet de droit international.

41. Il n'y aura rien de perdu si l'on omet l'article 3. Même s'il n'est pas fait mention dans le projet de la capacité de conclure des traités, cette capacité appartient à tout Etat souverain indépendant, car le *jus contrahendi* est une émanation de l'indépendance.

42. M. YASSEEN insiste sur la nécessité de faire figurer dans le projet un article sur la capacité des sujets du droit international de conclure des traités. Il faut inscrire une disposition sur ce point dans les articles qui traitent de la conclusion des traités ; il est indispensable que l'on puisse savoir si celui qui va conclure un traité a la capacité requise pour le faire.

43. M. Yasseen a néanmoins certains doutes au sujet de la prétendue incapacité de conclure des traités, bien que la discussion semble avoir eu pour résultat de réduire de beaucoup le champ des divergences de vues.

44. Tout d'abord, il est maintenant clair que les limitations imposées à un Etat par sa propre constitution n'ont nullement pour effet de créer une incapacité de conclure des traités, au sens qu'a précisé M. Jiménez de Aréchaga.

45. En second lieu, les limitations qui peuvent découler pour un Etat d'un traité antérieur n'ont rien à voir avec la question de la capacité qu'a cet Etat de conclure des traités. Il ne s'agit alors que d'un conflit entre deux traités.

46. Reste la question du traité qui fixe ce qu'on pourrait appeler le statut d'un Etat. Un traité de ce genre met parfois des limites à la capacité de cet Etat de conclure des traités.

47. A la précédente séance, M. Ago a dit qu'il est difficile d'imaginer qu'un traité puisse conférer à un Etat la capacité de conclure des traités. M. Yasseen ajoutera qu'un traité n'est pas l'instrument qui convient pour retirer à un Etat la capacité de traiter, en d'autres termes pour créer à son encontre une incapacité internationale.

48. Les Etats qui possèdent la capacité de conclure des traités la possèdent en vertu des principes généraux du droit international ; en fait, les règles du droit international d'où résulte cette capacité sont, en un sens, d'ordre constitutionnel. Par conséquent, ni un traité bilatéral ni même ce que l'on appelle aujourd'hui un traité plurilatéral ne peuvent, en imposant à un Etat un statut particulier, créer à l'encontre de cet Etat une incapacité internationale.

49. En fait, ce prétendu statut n'est qu'un ensemble d'obligations conventionnelles. Il n'y a pas de différence de nature entre les obligations internationales de ce genre et celles qui découlent d'un traité quelconque ; la plupart des traités limitent de quelque manière la liberté d'action des Etats signataires dans un domaine déterminé d'activité internationale.

50. Il n'y a donc aucun doute que les obligations de ce type ne peuvent créer une incapacité internationale, en dépit de principes généraux qui auraient pour effet de conférer à un Etat déterminé la capacité de conclure des traités. Si donc l'Etat à qui a été imposé un certain statut conclut un traité avec un Etat tiers sans le consentement de l'Etat qui était partie au traité établissant le statut, ce nouveau traité ne pourra être déclaré nul ; il n'est même pas annulable. Ce traité est valide, bien qu'il puisse être en conflit avec le traité antérieur qui a imposé un statut particulier à l'un des signataires. Ici, se pose le problème de la force obligatoire des traités à l'égard des Etats tiers.

51. Le PRÉSIDENT dit que la Commission est saisie de quatre propositions. Premièrement, le nouveau texte présenté au début de la séance par le Rapporteur spécial pour l'article 3, produit aux paragraphes 8 et 9 ci-dessus ; deuxièmement la proposition de M. Ago qui, en ce qui concerne le paragraphe 1, coïncide pour l'essentiel avec celle du Rapporteur spécial ; troisièmement, la proposition annoncée par M. Briggs à la séance précédente et revisée depuis de la façon suivante :

[6] Supplément de l'*American journal of international Law*, vol. 29, n° 4, octobre 1935, p. 1205.

« 1. La capacité, en droit international, de devenir partie aux traités appartient à tout Etat indépendant ;

« 2. La capacité de devenir partie aux traités peut être reconnue à des sujets de droit international autres que les Etats par un traité ou par la coutume internationale ;

« 3. Une entité qui n'est pas pleinement indépendante peut avoir la capacité internationale de devenir partie aux traités :

i) si l'Etat ou l'union d'Etats dont elle fait partie ou qui est responsable de la conduite de ses relations étrangères lui reconnaît cette capacité internationale ; et

ii) si les autres parties contractantes acceptent que ladite entité possède la capacité internationale. »

La quatrième proposition est celle de M. Tounkine, tendant à renvoyer l'examen de la question qui fait l'objet de l'article 3 à un stade ultérieur des débats.

52. Deux possibilités s'offrent à la Commission : la première est de renvoyer au Comité de rédaction la nouvelle version de l'article 3 présentée par le Rapporteur spécial en même temps que les observations formulées au cours du débat ; tenant compte des discussions de ces deux derniers jours, le Comité présenterait à la Commission un texte portant uniquement sur les points essentiels. Ce texte permettrait à la Commission de continuer l'étude du problème de principe, qui est de savoir si le projet doit ou ne doit pas contenir une clause sur la capacité internationale de conclure des traités.

53. La seconde possibilité, c'est que la Commission examine elle-même dès maintenant les quatre propositions.

54. Parlant en tant que membre de la Commission, M. Gros dit qu'il pencherait plutôt pour la première solution, parce qu'il lui semble qu'elle faciliterait le travail de la Commission.

55. M. LIU constate que, pour tenir compte des diverses suggestions présentées au cours du débat, le Rapporteur spécial s'est à tel point éloigné de son texte primitif que la nouvelle version proposée est moins satisfaisante que la première.

56. Il ne fera aucune observation sur le paragraphe 2 de la nouvelle version du Rapporteur spécial, qui est analogue à l'article premier de la Convention de La Havane. Par contre, le paragraphe 1 complique encore les choses ; en fait, il élargit le champ des travaux de la Commission, car il l'entraîne dans le domaine du droit constitutionnel.

57. Les termes dans lesquels est conçu le paragraphe 1 donnent à penser qu'un Etat pourrait se prévaloir de restrictions inscrites dans sa propre constitution pour échapper à certaines obligations internationales, et que les futures parties à un traité pourraient s'enquérir des dispositions du droit constitutionnel l'une de l'autre afin de s'assurer que leur partenaire éventuel possède bien la capacité de conclure des traités. Une disposition de ce genre est de nature à provoquer des difficultés dans la négociation des traités.

58. M. Liu se sent assez enclin à partager l'opinion de M. Rosenne selon laquelle la capacité de conclure des traités est une matière qui relève, dans une large mesure, du droit constitutionnel. En droit international, la conclusion d'un traité est considérée comme constituant par elle-même la preuve de la capacité de conclure des traités. De ceci, toutefois, il ne faudrait pas conclure que M. Liu soit nécessairement d'avis qu'il faille renoncer à aborder le sujet dans le projet d'articles.

59. En réalité, ce qui importe, pour une partie, lors de la conclusion d'un traité, c'est que la capacité de conclure des traités lui soit reconnue par la ou les autres parties au traité.

60. M. AGO préfère la seconde des deux procédures indiquées par le Président. Le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial demande encore à être amélioré. Il faudrait mettre au point une formule qui exprimerait la pensée des membres de la Commission.

61. La mention de la constitution interne des Etats a été ajoutée pour tenir compte de la situation des Etats fédérés. M. Ago rappelle qu'entre 1776 et 1783 un Etat membre des Etats-Unis comme la Virginie avait conservé le droit de conclure des traités, ce qui provoqua des complications très graves pour la Fédération. D'après la Constitution des Etats-Unis de 1783, les Etats fédérés n'ont plus la capacité de conclure des traités. Dans d'autres cas, par exemple en Suisse, les Etats composants ou « Cantons » conservent une capacité limitée de conclure des traités.

62. M. Ago pense comme M. Yasseen qu'un traité ne saurait, par lui-même, ni conférer à un Etat la capacité de conclure un traité, ni la lui retirer. Un traité peut toutefois faire naître une situation qui aurait pour effet de porter atteinte à cette capacité et de la limiter. C'est ainsi que le traité instituant l'Union belgo-luxembourgeoise a créé une situation dans laquelle l'un des deux Etats membres de l'Union n'a probablement plus la capacité de conclure des traités avec d'autres pays en certaines matières. Il est donc des cas où une incapacité de conclure des traités peut résulter des clauses d'un traité.

63. Aussi est-il indispensable que, sans préjuger la décision finale de la Commission, le Comité de rédaction soit chargé d'élaborer une formule qui traduise exactement la pensée des membres de la Commission.

64. M. Ago demande cependant que la tâche confiée au Comité de rédaction soit limitée à l'examen du paragraphe 1 de la nouvelle version de l'article 3 présentée par le Rapporteur spécial. Le paragraphe 2 ne traite pas tant de la capacité de conclure des traités que des pouvoirs des organes qui négocient le traité. Il est donc préférable de séparer l'examen de cette disposition de celui du paragraphe 1. De toute manière, la question qui fait l'objet de cette disposition n'a pas été encore suffisamment étudiée, tandis que celle dont traite le paragraphe 1 est assez mûre pour pouvoir être soumise au Comité de rédaction.

65. M. TABIBI et M. CADIEUX pensent, comme le Président, qu'il conviendrait de renvoyer l'article 3 au Comité de rédaction.

66. M. TSURUOKA, qui partage également cette opinion, fait observer que les membres de la Commission auront une autre occasion de faire connaître leur opinion sur l'article 3 quand la nouvelle version que doit préparer le Comité de rédaction leur sera soumise.

67. M. Tsuruoka hésite quelque peu à exposer son point de vue tant il est simple : un projet du genre de celui qu'examine la Commission doit énoncer le droit en vigueur sous forme de règles systématiques. Après avoir défini, au début du projet, ce qu'est un traité, il semblerait logique d'indiquer ensuite par quelles entités les traités peuvent être conclus. M. Tsuruoka se déclare convaincu de la nécessité d'inscrire dans le projet une règle générale touchant la capacité de conclure les traités, mais il n'est pas certain pour autant que la Commission doive entrer dans les détails qui figurent dans le texte originalement proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 3, et dont certains ont trait à des situations qui deviennent de plus en plus rares.

68. M. TOUNKINE estime lui aussi que l'article devrait être renvoyé au Comité de rédaction, et souligne que cette solution aurait l'avantage de donner aux membres de la Commission le temps d'une plus ample réflexion.

69. Il semble qu'une opinion générale se soit dégagée en faveur d'une disposition assez brève ; M. Tounkine en conclut, provisoirement du moins, que l'on pourrait refondre le paragraphe 1 de la deuxième version présentée par le Rapporteur spécial, pour lui donner une forme plus brève, en s'inspirant de la suggestion formulée par M. Ago à la séance précédente, selon laquelle il faudrait dire qu'en droit international la capacité de conclure des traités appartient à tout sujet du droit international.

70. M. Tounkine ne croit pas que la mention qui est faite des constitutions des Etats dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de la nouvelle version présentée par le Rapporteur spécial soit très heureuse, puisqu'il est concevable que ces constitutions puissent se trouver en contradiction avec les principes sur lesquels se fondent les règles impératives du droit. De même, il peut y avoir de sérieux inconvénients à faire mention des instruments internationaux, parce qu'ils peuvent, eux aussi, s'écarter des principes fondamentaux du droit international.

71. M. Tounkine pense, comme M. Ago, que la question sur laquelle porte le paragraphe 2 de la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial ne devrait pas être traitée dans le même article que la question qui fait l'objet du paragraphe 1.

72. M. BARTOŠ juge indispensable, comme il l'a dit au cours de la séance précédente, de faire figurer une disposition sur la capacité de conclure des traités dans un projet de convention relative au droit des traités. D'autre part, bien qu'il préfère une version abrégée de l'article 3, la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial ne lui paraît pas satisfaisante, pour les raisons qui ont été exposées par M. Verdross et par M. Ago. Il importe d'inscrire dans l'article une disposition prévoyant que la capacité des Etats indépendants de conclure des traités peut, dans des cas exceptionnels, recevoir des limitations.

73. M. Bartoš partage également l'opinion de M. Ago au sujet de la deuxième phrase du paragraphe 1, sur laquelle M. Yasseen a formulé quelques observations judicieuses.

74. Pour ce qui est des « autres sujets du droit international », M. Bartoš souligne que la question à résoudre dans le projet d'articles est celle de savoir s'ils possèdent tous *a priori* la capacité de conclure des traités — thèse qu'il n'accepte pas — ou s'il ne convient pas de donner quelque indication sur les limites propres à la capacité des personnes juridiques de cette catégorie, puisque cette capacité est habituellement limitée. Ces restrictions s'expliquent par la théorie fonctionnelle — selon laquelle lesdites personnes n'ont de capacité que pour autant que ce soit nécessaire à la réalisation des objectifs pour lesquels elles ont été créées.

75. Le sujet traité au paragraphe 2 est étranger à la question de la capacité et devrait être traité dans un autre article.

76. La rédaction proposée par M. Briggs semble mieux en harmonie avec la position générale adoptée par M. Ago, M. Verdross et M. Bartoš lui-même.

77. M. Bartoš accepte la procédure proposé par le Président.

78. M. CASTRÉN croit, lui aussi, que le nouveau texte présenté par le Rapporteur spécial et celui de M. Briggs pourraient être renvoyés au Comité de rédaction pour examen, compte tenu de ce qui a été dit au cours de la discussion.

79. La première phrase du paragraphe 1 de la nouvelle version présentée par le Rapporteur spécial pourrait être adoptée avec la modification suggérée par M. Tounkine ; mieux vaut parler de « sujets du droit international » que d' « Etats » comme possédant la capacité de conclure les traités, puisque les Etats ne possèdent pas tous cette capacité. Le paragraphe 1 du texte proposé par M. Briggs n'est pas entièrement satisfaisant, car des Etats dépendants peuvent eux aussi jouir de la capacité de conclure des traités, bien que ce soit dans une mesure limitée.

80. La deuxième phrase du paragraphe 1 de la nouvelle version présentée par le Rapporteur spécial a amené les membres de la Commission à poser un certain nombre de questions ; cela donne à penser qu'il serait préférable d'adopter une formule plus générale exprimant l'idée que la capacité de conclure des traités peut être limitée de différentes manières. Un texte de ce genre ne dirait pas grand-chose, mais ce qu'il dirait aurait le mérite de n'être pas contestable.

81. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA précise qu'il n'est pas opposé à l'adoption d'une disposition sur la capacité de devenir partie aux traités, pourvu qu'un texte satisfaisant puisse être élaboré par le Comité de rédaction.

82. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, avait envisagé, comme les membres de la Commission ont pu le voir en lisant son commentaire de l'article 3, de faire de cet article une disposition sensiblement plus développée ; il a préparé une nouvelle version pour répondre à la demande de la Commission, mais cette version ne doit donc pas être considérée comme sienne. Certaines des critiques qu'elle a provoquées sont justifiées, notamment celles qui ont trait à la mention des règles constitutionnelles de droit interne.

83. On pourrait — et ce serait même préférable — remettre à plus tard l'examen du paragraphe 2.

84. Sir Humphrey n'a rien à objecter à la procédure proposée par le Président.

85. M. VERDROSS fait observer que la deuxième phrase du paragraphe 1 du nouveau texte présenté par le Rapporteur spécial ne prévoit pas le cas où la capacité de devenir partie aux traités est conférée, mais dans une mesure limitée, aux subdivisions d'un même Etat, soit par l'Etat souverain, soit par un traité international.

86. Les deux premiers paragraphes du texte proposé par M. Briggs devraient pouvoir être acceptés par tous les membres de la Commission. Le premier énonce une règle générale du droit ; le second s'applique à des cas tels que celui de l'Organisation des Nations Unies, qui est devenue sujet du droit international en vertu de la Charte.

87. M. Verdross reconnaît que le paragraphe 3 du texte proposé par M. Briggs pourrait provoquer des difficultés.

88. M. de LUNA se déclare d'accord avec M. Verdross pour préférer la rédaction donnée aux paragraphes 1 et 2 par M. Briggs au texte proposé par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 1, parce qu'on pourrait déduire de celui-ci que tous les sujets de droit international qui ne sont pas des Etats possèdent la capacité de conclure des traités, ce qui n'est évidemment pas exact. C'est ainsi, par exemple, que dans certaines circonstances et à certaines fins, de simples individus peuvent être considérés comme sujets du droit international, mais qu'ils n'ont pas la capacité de conclure des traités.

89. Il faudrait dire clairement que, si ce sont normalement les Etats qui possèdent la capacité d'assumer des obligations internationales de caractère contractuel, d'autres sujets du droit international peuvent, par exception, posséder eux aussi la capacité de conclure des traités.

90. M. EL-ERIAN n'a que deux considérations à présenter pour le moment. En premier lieu, la disposition doit poser des principes généraux, sans entrer dans les détails ; en second lieu, il faudrait éviter l'emploi de l'épithète « indépendant », qui ne figure ni dans les Articles 3 et 4 de la Charte des Nations Unies, ni dans le projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats préparé par la Commission [7]. Il est arrivé qu'un Etat, tout en étant sous la suzeraineté d'un autre Etat — comme l'Egypte pendant la période comprise entre 1841 et 1914, où elle dépendait de l'Empire ottoman —, jouisse néanmoins d'une autonomie assez large pour pouvoir conclure des traités. Mais il s'agit de cas qui, pour la plupart, appartiennent au passé, depuis qu'un très grand nombre de pays d'Asie et d'Afrique ont accédé à l'indépendance. Les cas qui subsistent sont peu nombreux, ou alors il s'agit d'un etat de choses en voie de disparition. Il semble donc qu'il n'y ait guère de raison de faire allusion à des cas de ce genre, qui poseront des questions prêtant à controverse, tant dans le domaine de la théorie que dans celui de la politique.

91. Le **PRÉSIDENT** propose de renvoyer les deux textes au Comité de rédaction, qui sera chargé de préparer une nouvelle version, compte tenu de ce qui a été dit au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 45.

[7] *Yearbook of the International Law Commission, 1949*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.1, vol.I). p. 286. Texte français dans le document A/925 (IIe partie).

641e SÉANCE

Vendredi 11 mai 1962, à 10 heures

Président : M. GROS

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le **PRÉSIDENT** invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 4 de son projet.

ARTICLE 4. — POUVOIR DE NÉGOCIER, DE SIGNER, DE RATIFIER OU D'ACCEPTER UN TRAITÉ OU D'Y ADHÉRER

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il a réuni en un seul article, avec quelques modifications et additions, les dispositions que la Commission a examinées à sa onzième session et inscrites dans les articles 6 et 15 de son projet de 1959 [1]. Comme il l'a expliqué dans le commentaire, la question du pouvoir des représentants se pose non seulement à propos de la signature, mais aussi à propos de la ratification d'un traité ; c'est la raison pour laquelle il a jugé utile de rédiger un article composé de plusieurs éléments. Il a mentionné, à l'alinéa *c*) du paragraphe 2, l'importante pratique moderne selon laquelle les repré-

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol.II), p. 101 et 109.

sentants permanents des Etats auprès des organisations internationales peuvent délivrer des pleins pouvoirs.

3. M. CASTRÉN considère que, dans l'ensemble, l'article est acceptable, mais il pense qu'il devrait être élargi, de manière à s'appliquer non seulement aux Etats, mais aux autres sujets du droit international qui ont la capacité de participer à la négociation d'un traité.

4. Il n'est pas nécessaire de parler de la ratification au paragraphe 2, car elle est régie par le droit constitutionnel interne ; seul l'échange des instruments de ratification est régi par le droit international. En effet, une ratification est révocable tant qu'elle n'a pas encore été notifiée aux autres parties.

5. Il faudrait renverser l'ordre des alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 3, de manière à citer les organes les plus importants de l'Etat en premier lieu.

6. M. TOUNKINE voudrait savoir pourquoi le Rapporteur spécial a jugé nécessaire d'ajouter la deuxième phrase de l'alinéa *c*) du paragraphe 2. Il semble, à la lire, que le représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation internationale soit habilité à délivrer des pleins pouvoirs.

7. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répondant à la première question de M. Castrén, dit que c'est intentionnellement qu'il a limité la portée du chapitre II aux seuls Etats. Des difficultés de rédaction considérables surgiraient si la portée de ce chapitre était élargie de manière à englober d'autres sujets du droit international, tels que le Saint-Siège. Certains problèmes que soulève l'application de ces règles aux organisations internationales pourraient nécessiter un traitement distinct.

8. Toutes les fois qu'il est question de ratification dans le projet, celle-ci doit s'entendre au sens d'acte international, selon la définition donnée à l'alinéa *i*) de l'article 1er.

9. Répondant à M. Tounkine, le Rapporteur spécial dit qu'il n'a pas trouvé dans le document du Secrétariat intitulé « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7) de renseignements sur la forme sous laquelle les représentants permanents délivrent des pouvoirs. Ces pouvoirs sont peut-être donnés sous la forme d'un instrument analogue à celui qui est mentionné dans la première phrase de l'alinéa *c*) du paragraphe 2 ou, ce qui est plus probable, sous la forme d'une lettre.

10. M. CASTRÉN remercie le Rapporteur spécial de ses explications, mais il persiste à croire que l'article en cause devrait également traiter des autres sujets du droit international.

11. M. CADIEUX approuve, dans l'ensemble, le projet d'article 4 ; ses observations porteront par conséquent sur la forme de l'article plutôt que sur le fond. Compte tenu des dispositions de l'alinéa *c*) du paragraphe 2, on pourrait déduire de l'alinéa *a*) du paragraphe 3 — où il est dit que les chefs des missions diplomatiques ont d'office le pouvoir de négocier un traité bilatéral, mais non de le signer ou de le ratifier — qu'un chef de mission peut conférer à une autre personne, au moyen d'une lettre à cet effet, un pouvoir de signer ou de ratifier qu'il ne possède pas lui-même. Le Rapporteur spécial pensait probablement aux négociations avec une organisation internationale ou lors d'une conférence internationale plutôt qu'à un accord bilatéral négocié par un ambassadeur, mais la conclusion qu'on peut tirer des deux alinéas cités pose des problèmes dont il faut tenir compte.

12. En outre, il ne semble guère souhaitable de laisser entendre, comme le fait l'alinéa *b*) du paragraphe 3, que les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement ou les ministres des affaires étrangères pourraient être appelés à fournir quelque autre preuve de leur pouvoir d'accomplir les actes en question. On pourrait éviter cette interprétation en remplaçant le mot « spécialement » par « aussi ».

13. Enfin, puisque le texte ne définit pas ce qu'on entend par « instrument de pleins pouvoirs », il serait peut-être préférable de remplacer cette expression par « pouvoir sous forme écrite ».

14. M. LACHS dit que le Rapporteur spécial a eu raison d'énumérer dans l'article 4 toutes les manières possibles dont un Etat peut devenir partie à un traité.

15. Pour tenir compte de la nouvelle pratique mentionnée dans le « Précis de la pratique du Secrétaire général », selon laquelle la procédure se réduit parfois à l'acte de signature, d'acceptation ou d'adhésion, ou peut-être à une combinaison du premier et de l'un des deux autres actes, il serait indiqué d'insérer, à la fin de l'alinéa *a*) du paragraphe 2, les mots « ou les actes » avant les mots « en question ».

16. La Commission doit examiner d'un peu plus près la question des échanges de notes effectués par des représentants diplomatiques qui ne sont pas spécialement habilités à cette fin, bien que ces notes aient les attributs d'un traité. Cette pratique devrait, semble-t-il, être régie par les règles qui s'appliquent à la conclusion des traités, mais elle pourrait être soumise à une procédure plus simple et à des normes moins rigides. La question peut présenter une extrême importance, comme ce fut le cas pour les notes sur les destroyers et les bases échangées en 1940 entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

17. Pour remédier à la difficulté signalée par M. Castrén, peut-être pourrait-on adopter la solution suivante : l'article 4 serait rédigé de manière à s'appliquer aux Etats, mais on ajouterait, à la fin, une clause générale concernant l'application des règles figurant dans cet article aux autres sujets du droit international.

18. M. ROSENNE déclare que le projet du Rapporteur spécial a le grand mérite de réunir tous les éléments de la question en un seul article ; il pense, lui aussi, que, pour le moment, l'article devrait avoir trait uniquement aux Etats.

19. Les observations qu'il a à faire s'adressent surtout au Comité de rédaction. Le texte gagnerait en clarté si les diverses procédures étaient définies avec plus de précision. C'est ainsi que, à l'alinéa *c*) du paragraphe 2, une certaine confusion règne dans l'énoncé des règles concernant la preuve de l'octroi des pleins pouvoirs.

20. Il serait peut-être préférable de parler toujours de l'échange d'instruments de ratification plutôt que de ratification tout court, notamment dans la disposition relative aux traités bilatéraux, pour lesquels des pleins pouvoirs sont parfois requis.

21. M. Rosenne estime, comme M. Lachs, que la procédure d'échange de notes devrait être soumise à des règles plus souples. Il pense en effet, sans vouloir trop généraliser d'ailleurs, que cette procédure revêt souvent la forme d'un échange de lettres entre un ministre des affaires étrangères et des représentants diplomatiques de rang élevé accrédités dans ce pays. Peut-être conviendrait-il de mettre ces derniers sur le même plan que les ministres des affaires étrangères quand il s'agit de ces échanges de notes.

22. Pour ce qui est de la signature, ceux qui participent à l'élaboration des textes ont certainement à s'assurer d'une manière générale, avant que les textes soient présentés à la signature, que ceux qui veulent les signer sont habilités à le faire.

23. Il faudrait donner des indications dans le commentaire sur la langue dans laquelle un instrument de pleins pouvoirs doit être rédigé, car des doléances ont été formulées naguère à ce sujet, même lorsque la langue employée était l'une des langues officielles des Nations Unies. En principe, la langue peut être celle de l'Etat qui délivre l'instrument de pleins pouvoirs ; toutefois, s'il s'agit d'une langue qui n'est pas généralement connue, une traduction est quelquefois nécessaire.

24. Selon M. VERDROSS, la disposition selon laquelle les pleins pouvoirs doivent être dans la forme prescrite par la loi et les usages de l'Etat intéressé est dangereuse si elle signifie que l'autre Etat ou les autres Etats ont le droit de vérifier si l'instrument de pleins pouvoirs remplit cette condition. Si tel n'est pas le sens de la formule, elle est inutile et devrait être supprimée. En outre, cette disposition n'offre aucune solution lorsque les usages ne sont pas conformes à la loi de l'Etat intéressé : c'est là une raison de plus de la supprimer.

25. La distinction qui est faite à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 entre le pouvoir de négocier et le pouvoir de signer ou de ratifier est très importante et doit être maintenue. Elle est en parfait accord avec les clauses de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, qui autorise les diplomates accrédités auprès d'un Etat à négocier et à signer un traité sous réserve de ratification, mais non à conclure un traité définitivement sans être munis de pleins pouvoirs à cet effet.

26. M. de LUNA s'associe aux observations de M. Lachs touchant l'alinéa *a*) du paragraphe 2 et la question des échanges de notes.

27. M. BARTOŠ dit qu'il appouve la plupart des observations faites par les membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui ; les siennes auront le caractère d'un complément plus ou moins technique. En ce qui concerne l'alinéa *b*) du paragraphe 2, il estime, comme M. Verdross, que l'autre Etat ou les autres Etats qui négocient le traité doivent accepter les pleins pouvoirs sur la foi de l'instrument présenté et n'ont pas à se demander s'il est conforme au droit interne ou à la pratique de l'Etat qui l'a délivré. Par contre, cet instrument doit être soumis à examen quant à sa forme : on doit s'assurer qu'il se présente sous la forme usuelle dans la pratique internationale ; c'est ce que traduit la formule consacrée : « trouvé en bonne et due forme ».

28. Il en est de même en ce qui concerne le point de savoir si un tel instrument émane ou non de l'autorité compétente selon le droit interne, bien qu'il puisse, certes, se produire des cas où les règles concernant l'approbation préalable du parlement ou la consultation préalable d'autres organes de l'Etat ne soient pas respectées et où, par conséquent, l'autorité qui délivre l'instrument dépasse ses pouvoirs. Un Etat qui participe aux négociations n'est pas tenu de s'informer des règles de droit interne des autres Etats en la matière. Il suffit que les pleins pouvoirs soient délivrés par l'une des autorités habituellement compétentes — le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères.

29. La disposition figurant à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 consacre la pratique de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité selon laquelle les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères n'ont pas à produire de pleins pouvoirs. De l'avis de M. Bartoš, il suffirait, pour simplifier les choses, que les autres personnes produisent, comme preuve de leurs pouvoirs de négocier, une lettre émanant du chef de l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, et que cette lettre soit tenue pour équivalant à un instrument valable de pleins pouvoirs. Dans ces conditions, cette personne serait présumée, sur la foi de ce document, être un plénipotentiaire dûment autorisé, et la question de savoir si l'instrument a été délivré par les autorités compétentes serait donc considérée comme une affaire d'ordre interne.

30. M. Bartoš est d'avis que les chefs de mission diplomatique et les représentants permanents auprès d'une organisation internationale doivent être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne le pouvoir de négocier.

31. Le Comité de rédaction devrait examiner si les pouvoirs reconnus aux chefs de mission diplomatique en matière d'échange de notes peuvent également être exercés par un chargé d'affaires *ad interim* : c'est là un point au sujet duquel la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques n'est pas tout à fait claire. Si la Commission parvenait à la conclusion que les dispositions de ladite Convention ne sont pas entièrement satisfaisantes, il faudrait évoquer la question au moins dans le commentaire.

32. M. LIU, parlant de l'alinéa *c*) du paragraphe 2, fait observer que, dans la pratique, une lettre émanant du chef d'une mission diplomatique ou d'un représentant permanent auprès d'une organisation internationale se borne d'habitude à indiquer que les pleins pouvoirs seront délivrés incessamment. Il ne connaît pas de cas où une lettre de ce genre ait été acceptée à titre de pleins pouvoirs, en dépit de l'affirmation

figurant au paragraphe 29 du « Précis de la pratique du Secrétaire général » (ST/LEG/7), cité par le Rapporteur spécial au paragraphe 5 de son commentaire. Le Rapporteur spécial a souligné, avec raison, qu'une telle lettre ne peut tenir lieu de pleins pouvoirs qu'à titre provisoire. La disposition inscrite à l'alinéa *c*) correspond à une pratique plus généralement admise que ne l'est l'assertion figurant dans le « Précis » selon laquelle les lettres de cette nature sont acceptées au même titre que les pleins pouvoirs.

33. M. AGO dit qu'il n'est pas entièrement convaincu que le plan choisi par le Rapporteur spécial pour l'article 3 soit le meilleur possible. Le fait de grouper en un seul article la question des pleins pouvoirs en général et celle des pleins pouvoirs utilisés spécialement pour la négociation risque de faire naître quelque confusion dans les esprits. Dans le projet de 1959, on avait suivi les différentes étapes de la conclusion d'un traité, depuis la négociation jusqu'à la ratification, et à chaque étape on avait établi les conditions auxquelles devaient répondre les pouvoirs des représentants des Etats. Maintenant, le Rapporteur spécial a rassemblé toutes ces étapes dans un seul article. En même temps, toute mention de la négociation d'un traité a disparu. Il ne serait évidemment pas difficile de remédier à cette lacune, car il est assez curieux de commencer à parler de l'adoption d'un traité sans rien dire de questions telles que la négociation et la rédaction du texte.

34. Dans l'article tel qu'il est rédigé, il est d'abord question des pouvoirs que le représentant d'un Etat doit produire pour négocier, puis des pouvoirs à présenter pour la signature, ensuite le texte revient à la négociation — par les chefs de mission diplomatique — et il est enfin question de la ratification, de l'adhésion et de l'acceptation. Il en résulte une certaine confusion. En particulier, l'emploi du mot « ratification » peut être ici une source de malentendus. Il est évident que ce terme ne saurait avoir le même sens selon qu'on l'emploie à propos d'un ambassadeur ou d'un chef d'Etat. Un chef de mission diplomatique n'a jamais pu ratifier un traité ; il a tout au plus le pouvoir de déposer l'instrument de ratification. Les chefs d'Etat peuvent, au sens propre du terme, « ratifier » un traité, mais les chefs de gouvernement n'ont pas ce pouvoir. Il vaudrait beaucoup mieux examiner séparément les opérations de négociation, de signature et de ratification, car on ne gagne rien à vouloir fondre en un seul article des questions si différentes.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'une certaine confusion ne peut en effet manquer de se produire si l'on place sur le même plan la ratification en tant que processus législatif et l'établissement de l'acte international de ratification. La ratification sur le plan législatif est simplement une question de droit interne et le problème sera examiné en temps opportun.

36. Sir Humphrey pensait que l'on pouvait prendre occasion des dispositions de l'article 4 pour énoncer les règles qui ont trait à l'adhésion et à l'acceptation. Si l'on adoptait le système préconisé par M. Ago, il faudrait à chaque fois répéter ces dispositions. Si l'on veut simplifier ce groupe d'articles, on pourrait insérer un article relatif à l'adhésion et à l'acceptation après celui qui a trait à la ratification. De l'avis de Sir Humphrey, l'objection de M. Ago serait sans doute levée si l'on rédigeait l'article 4 plus clairement et de manière qu'il réponde également aux critiques formulées par M. Lachs. Si le Comité de rédaction y parvient dans le cadre d'un seul article, cela évitera beaucoup d'ennuis par la suite.

37. M. ELIAS fait observer que, lorsque la Commission a examiné les articles précédents, elle les a étudiés paragraphe par paragraphe, méthode qui fait gagner du temps et permet à la Commission de voir jusqu'où l'accord est réalisé. Si les membres de la Commission critiquent les articles en prenant les paragraphes au hasard, la discussion risque de se prolonger indéfiniment sans qu'ils arrivent à se faire une idée claire des points sur lesquels il y a eu accord. A son avis, la Commission devrait examiner les définitions de l'article 1er qui ont rapport à l'article 4, en particulier celles qui sont données aux alinéas *e*), *i*), *j*) et *k*). La Commission n'a pas encore décidé si elle acceptait ces définitions.

38. Le projet d'article 4 tel qu'il est actuellement rédigé devrait pouvoir être accepté, d'une façon générale, car il regroupe presque tout ce qui a trait à l'aspect formel des opérations de négociation, de signature, de ratification, d'adhésion et d'acceptation. M. Elias a cependant quelques réserves à formuler à propos de l'alinéa *c*) du paragraphe 2, dont la deuxième phrase devrait être rédigé de façon plus explicite.

39. En ce qui concerne la proposition qui a été faite de supprimer, à l'alinéa *b*) du paragraphe 2, le renvoi implicite au droit constitutionnel, la Commission pourrait reprendre la solution qu'elle a déjà appliquée à l'article 3, où il n'est plus question que du droit international général.

40. Le PRÉSIDENT répond qu'il est un peu difficile d'adopter la méthode que vient de suggérer M. Elias, parce que l'article porte sur une série de problèmes qui ne se placent pas exactement sur le même plan, et que le regroupement fait par le Rapporteur spécial soulève ou des approbations ou des objections qui, nécessairement, portent sur tous les paragraphes. Il est d'usage, à la Commission, de demander à chacun des membres, au cours d'un premier débat général, de faire connaître ses vues sur l'ensemble d'un article et ses observations sur des points de détail.

41. M. TOUNKINE est du même avis que le Président au sujet de la méthode à suivre. M. Elias a rappelé avec juste raison que la Commission a pour habitude d'examiner, en principe, paragraphe par paragraphe, les articles dont le texte est long, mais, dans le cas dont il s'agit et surtout au stade actuel de la discussion, cela ne s'impose pas.

42. M. Tounkine ne partage pas les vues de M. Ago. Le Rapporteur spécial a bien fait de regrouper en un seul article toutes les dispositions relatives au pouvoir d'accomplir des actes au nom d'un Etat. Ce qui est dit des pleins pouvoirs vaut au moins pour la négocia-

tion et la signature ; aucune question de principe ne se pose et, du point de vue pratique, la nouvelle rédaction de l'article est meilleure.

43. La principale objection porte sur le mot « ratifier ». Ce terme est peut-être très clair en anglais, mais en russe, par ratification, on entend tout d'abord la ratification par le chef d'Etat. Une solution facile consisterait à employer les mots « acte international de ratification » qui désigneraient le dépôt ou l'échange des instruments de ratification.

44. En ce qui concerne la question de savoir si des pleins pouvoirs sont nécessaires pour l'échange ou le dépôt des instruments de ratification, on peut dire que, dans la pratique, il est rare que les Etats exigent des représentants qu'ils possèdent des pleins pouvoirs à cet effet ; s'il en est ainsi, c'est probablement parce que l'échange ou le dépôt d'instruments de ratification est fait par des représentants officiels des Etats qui peuvent ne pas être des chefs de mission diplomatique. Il ne serait peut-être pas inutile, par conséquent, d'ajouter une disposition exigeant la présentation de pleins pouvoirs dans les cas où le dépôt ou l'échange d'instruments de ratification n'est pas fait par le ministre des affaires étrangères, le chef d'une mission diplomatique ou un représentant permanent.

45. M. Tounkine pense qu'une erreur a dû se glisser à l'alinéa *c*) du paragraphe 2 ; il n'a jamais entendu parler de pleins pouvoirs délivrés par le représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation internationale ou par un ambassadeur. En fait, les pleins pouvoirs sont délivrés par les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement, les ministres des affaires étrangères. Il vaudrait donc mieux supprimer ce membre de phrase.

46. Les points signalés par M. Lachs sont très importants. En effet, un grand nombre de traités qui rentrent dans le cadre de la définition donnée à l'article 1er échappent aux dispositions de l'article 4, tel qu'il est actuellement rédigé ; c'est le cas, par exemple, d'une déclaration conjointe non signée de chefs d'Etat ou de chefs de gouvernement.

47. Les critiques formulées par M. Bartos au sujet des mots « émaner de l'autorité compétente de cet Etat », qui figurent à l'alinéa *b*) du paragraphe 2, sont fondées. C'est l'affaire de l'Etat que de dire quel est l'organe compétent pour délivrer les pleins pouvoirs. Il est vrai que le pouvoir de négocier pourrait être présumé, mais la pratique générale est d'admettre, sans contre-enquête, que le chef d'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères ont compétence pour désigner les plénipotentiaires. On pourrait, pour être complet, indiquer quelle est la pratique sur ce point.

48. Quant à la question posée par M. Castrén à propos des autres sujets de droit international, elle a déjà été résolue. La Commission a décidé de s'occuper d'abord des traités entre Etats et de remettre à plus tard ce qui a trait à tous les autres traités, et notamment aux traités entre les Etats et les organisations internationales. La décision a été prise au début de la session et la Commission doit s'y tenir.

49. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, n'est pas certain que le plan choisi par le Rapporteur spécial pour le projet d'article 4 représente une amélioration par rapport aux dispositions correspondantes du projet de 1959. La question qui se pose à propos du paragraphe 2 n'est pas seulement une question de rédaction : il s'agit de savoir si la signature est un acte que l'on doive placer sur le même plan que les actes par lesquels s'effectuent la ratification, l'adhésion ou l'acceptation. Pour ce qui est de la signature, l'acte est accompli au nom d'un Etat, par un représentant habilité à cet effet par l'Etat, alors que la ratification, l'adhésion ou l'acceptation sont les unes et les autres des actes de l'Etat lui-même. Il n'est pas possible d'assimiler la signature aux trois autres actes et de lui appliquer les mêmes critères. M. Lachs a dit avec raison que la signature peut avoir lieu au moment de l'adhésion, mais l'adhésion est un acte de l'Etat tandis que la signature est simplement un acte accompli par un représentant dûment habilité. Dans la pratique, seuls les représentants diplomatiques n'ont pas à produire de pleins pouvoirs lors de la ratification, de l'adhésion ou de l'acceptation, quand il s'agit simplement du dépôt d'un instrument. Il serait préférable que la Commission revînt à la structure qui avait été donnée à l'article dans le texte de 1959 de manière qu'il puisse valoir pour les divers systèmes juridiques représentés.

50. M. Liu et M. Tounkine ont demandé s'il existe des cas où des pouvoirs ont été délivrés par un représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies ; à ce propos, le Rapporteur spécial a cité, au paragraphe 5 de son commentaire, un passage du paragraphe 29 du « Précis de la pratique du Secrétaire général ». La phrase citée est un peu elliptique, mais ce qu'elle veut dire est probablement qu'une lettre d'un chef de mission diplomatique peut, à titre provisoire, attester l'octroi de pleins pouvoirs ; c'est d'ailleurs ainsi que M. Liang interprète lui-même le cas où des représentants permanents adressent au Secrétaire général une lettre l'informant que telle ou telle personne a été désignée pour participer aux travaux d'une conférence, ou pour signer un instrument, et que les pleins pouvoirs de cette personne arriveront sans tarder. En d'autres termes, il s'agit d'une simple notification annonçant que les pleins pouvoirs seront produits en temps utile.

51. M. BRIGGS approuve la manière dont le Rapporteur spécial a abordé le sujet. L'article 4 a son unité propre : les dispositions qu'il contient ont trait à la preuve du pouvoir qu'a un agent de lier son Etat.

52. Bien entendu, c'est selon les règles du droit interne que ce pouvoir est originellement conféré à l'agent par l'Etat dont il relève, mais dans le projet d'articles il s'agit de l'attestation qui est nécessaire, aux fins du droit international, pour prouver que l'agent en question a le pouvoir de négocier, de signer, de ratifier ou d'accepter un traité. Cette attestation est fournie par les pouvoirs ou les pleins pouvoirs d'un agent dûment accrédité.

53. Rigoureusement parlant, la Commission ne s'occupe pas de la validité, question qui sera traitée dans d'autres articles. Pour ce qui est de la preuve du pouvoir

conféré à l'agent, M. Briggs propose de libeller comme suit les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 :

« 1. La preuve qu'un agent est habilité à négocier un traité au nom de son Etat est fournie sous la forme d'un pouvoir délivré par l'autorité compétente de l'Etat intéressé.

« 2. *a*) La preuve qu'un agent est habilité à signer (définitivement ou *ad referendum*), ratifier ou accepter un traité ou à y adhérer au nom de son Etat est fournie sous la forme de pleins pouvoirs. »

54. Le paragraphe 3 devrait préciser que c'est aux fins du droit international que le pouvoir visé aux alinéas *a*) et *b*) est reconnu. M. Briggs propose en conséquence de modifier le début de ces deux alinéas pour leur donner la teneur suivante :

« 3. *a*) Aux fins du droit international, les chefs de mission diplomatique sont considérés comme ayant d'office le pouvoir de négocier...

« *b*) Aux fins du droit international, les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères sont considérés comme ayant d'office le pouvoir de négocier et d'authentifier... »

55. Avec la formule proposée par M. Briggs, il serait évident que l'article traite non de l'origine du pouvoir, mais de la preuve de ce pouvoir.

56. M. TSURUOKA fait observer que, tant que la Commission n'aura pas achevé l'examen des diverses étapes de la conclusion d'un traité, elle ne sera pas en mesure de traiter comme il convient de la question de la preuve du pouvoir d'accomplir les diverses opérations de négociation, de signature, de ratification, d'adhésion ou d'acceptation.

57. Il y aurait peut-être intérêt à traiter de la question des pleins pouvoirs simultanément pour toutes les phases de la conclusion d'un traité, car elles ont des points communs. A toutes ces étapes, l'élément « habilitation » se retrouve et pour toutes se pose la question de l'attestation à produire.

58. Toutefois, pour les raisons qu'il a indiquées, M. Tsuruoka pense que la Commission devrait adopter l'article 4 à titre provisoire et ne l'examiner qu'ultérieurement, au moment où elle abordera les diverses phases de la conclusion d'un traité.

59. M. PESSOU dit que, pour l'article 4 plus que pour toute autre disposition, les mots recouvrent chacun des notions qui ont leur fonction juridique propre. Mais lorsque ces notions se juxtaposent, couvrant plusieurs phases d'une opération juridique, elles peuvent aboutir à des dissonances juridiques.

60. Ici encore, il s'agit d'une question de méthode, et M. Pessou abonde dans le sens indiqué par M. Ago, qui préconise d'aborder méthodiquement les questions à l'étude.

61. M. AGO est prêt à s'incliner devant la décision de la majorité, mais aucun des arguments présentés ne l'a entièrement convaincu que la méthode suivie par le Rapporteur spécial était la meilleure.

62. Si l'article 4 porte simultanément sur les quatre phases de la conclusion d'un traité, c'est pour la simple raison que ses dispositions ont trait à la question des pleins pouvoirs. En réalité, les mots « signature », « ratification », « adhésion » et « acceptation », employés à l'article 4, sont expliqués dans les articles qui suivent l'article 4. La Commission aurait, certes, évité de nombreuses difficultés si elle s'était d'abord occupée de fixer d'un commun accord la définition de chacun de ces termes.

63. Toutefois, M. Ago ne s'opposera pas à l'adoption de l'article 4 à titre provisoire, encore qu'il convienne, à son avis, de retenir la proposition de M. Briggs pour ce qui touche au paragraphe 1.

64. S'il consent à l'adoption provisoire de l'article, c'est sous réserve de deux observations. En premier lieu, la décision sur la place à donner à cet article devrait être différée ; il devrait venir, selon M. Ago, après les dispositions relatives aux diverses étapes de la conclusion d'un traité.

65. En second lieu, M. Ago reconnaît volontiers que la ratification dont il s'agit ici est la ratification envisagée du point de vue international et non pas de la ratification en droit interne ; il relève cependant qu'il est question, à l'article 4, de deux choses différentes : le pouvoir du chef de l'Etat de ratifier le traité et le pouvoir du ministre des affaires étrangères, du chef d'une mission diplomatique ou d'une autre personne habilitée, de déposer l'instrument de ratification — ratification qui, de toute manière, émane du chef de l'Etat. La solution pourrait consister à supprimer ce qui est dit de la ratification dans l'article. La question des pouvoirs nécessaires pour la ratification pourrait être reprise à l'article 11, qui traite en détail de la procédure de ratification et des actes qui suivent la ratification.

66. M. EL-ERIAN est porté à approuver la méthode suivie par le Rapporteur spécial, qui consiste à traiter en totalité, à l'article 4, la question des diverses sortes de pouvoirs nécessaires à l'exercice de la capacité d'un Etat de conclure des traités.

67. Il se félicite de constater que la question de la signature *ad referendum*, sur laquelle l'accord n'avait pu se faire en 1959 au sein de la Commission [2], a été traitée par le Rapporteur spécial tant à propos des pleins pouvoirs, à l'alinéa *a*) du paragraphe 2, qu'à propos des effets juridiques de ce mode de signature, au paragraphe 2 de l'article 8. Dans ses commentaires des deux articles, le Rapporteur spécial a réuni beaucoup d'informations utiles et il a éclairé d'un jour nouveau cette difficile question.

68. M. El-Erian pense, comme M. Tounkine, que l'examen des questions relatives aux organisations internationales devrait être remis à plus tard. L'Assemblée générale, par sa résolution 1289 (XIII) du 5 décembre 1958, a invité la Commission à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisa-

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol.II), p. 109.

tions internationales intergouvernementales, après que l'étude d'autres questions aura été achevée.

69. En ce qui concerne la deuxième question posée par M. Tounkine, M. El-Erian ne croit pas que la question des pouvoirs nécessaires pour déposer ou échanger les instruments de ratification doive être traitée à l'article 4. L'endroit où devrait figurer une disposition sur ce point est l'article 11, qui a trait à la procédure de ratification.

70. Le PRÉSIDENT croit pouvoir conclure de la discussion qu'il conviendrait de renvoyer l'article 4, avec les observations faites au cours de la discussion, au Comité de rédaction, qui serait chargé de rédiger un texte provisoire et de le soumettre à la Commission pour un nouvel examen. La question de la structure de l'article 4, qui est d'ordre technique, et celle de la place qui devra être assignée à cet article dans le projet pourraient également être examinées par le Comité de rédaction.

71. M. ROSENNE propose, pour le cas où le Comité de rédaction examinerait le texte soumis à la Commission par M. Briggs, de remplacer, aux alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 3, les mots « aux fins du droit international » par les mots « aux fins des présents articles ». Sans cette modification, la portée de la disposition serait beaucoup trop large.

72. A propos des observations faites par M. Tounkine, il pense que, du strict point de vue de la *lex lata*, la production des pleins pouvoirs pourrait être exigée par l'autre partie ou par le dépositaire, pour le dépôt ou l'échange d'instruments de ratification. Mais ce n'est pas une règle que l'on doive perpétuer ; M. Rosenne croit qu'il y a là un cas où la Commission pourrait utilement contribuer au développement du droit en retenant les simplifications considérables que la pratique actuelle a apportées dans ce domaine.

73. M. BARTOŠ n'a pas d'objection, quant au fond, contre les opinions exprimées par M. Ago et par le Secrétaire de la Commission ; il approuve cependant le Rapporteur spécial qui a tenu compte d'une pratique devenue courante dans les dernières années, plus spécialement au Royaume-Uni. Selon cette pratique, il n'est plus nécessaire, au moment de l'échange des instruments de ratification, de produire matériellement l'instrument officiel de ratification ; il suffit d'une notification émanant de l'ambassadeur de l'Etat qui ratifie, indiquant que la ratification a eu lieu.

74. Passant aux observations faites par M. El-Erian, M. Bartoš souligne que la question de la signature sous réserve de production ultérieure des pleins pouvoirs ne se confond nullement avec celle de la signature *ad referendum*. Il peut fort bien arriver qu'un représentant muni des pleins pouvoirs signe *ad referendum*.

75. Il semble qu'un malentendu se soit produit à propos de la deuxième phrase de l'alinéa *c*) du paragraphe 2. L'idée n'est pas que le représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation internationale peut délivrer des pleins pouvoirs ; le représentant permanent certifie simplement que les pleins pouvoirs existent et que l'on attend de les recevoir. Une disposition conçue dans l'esprit de celle que propose le Rapporteur spécial est nécessaire pour tenir compte de l'usage bien établi de l'Organisation des Nations Unies, usage sur lequel a été appelée l'attention tant de la Sixième Commission que de la Commission de vérification des pouvoirs de l'Assemblée générale.

76. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que les observations qui ont été formulées au cours du débat ne l'ont pas convaincu de renoncer à la méthode qu'il a suivie pour rédiger l'article 4.

77. Il fait observer que les définitions de l'article premier établissent une distinction très nette entre la signature d'un traité, acte qui est accompli au nom d'un Etat par son représentant dûment autorisé, d'un côté, et la ratification et l'adhésion, de l'autre, qui sont des actes internationaux de l'Etat lui-même. L'article 4 doit être interprété en fonction de ces définitions.

78. Si la manière selon laquelle les mots « ratifier » et « adhérer » ont été employés dans le projet présenté par le Rapporteur spécial a fait naître quelque confusion, le Comité de rédaction pourra y remédier.

79. Pour régler de manière satisfaisante la question du dépôt ou de l'échange des instruments de ratification ou d'adhésion, Sir Humphrey pense qu'il conviendrait de diviser en deux parties l'alinéa *a*) du paragraphe 2. La première aurait trait au pouvoir de signer un traité, la seconde au dépôt et à l'échange des instruments de ratification, d'adhésion ou d'acceptation.

80. Le Rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur la clause qui figure à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 : elle sanctionne l'usage selon lequel les instruments relatifs à un traité sont presque toujours souscrits par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères. Sur ce point, la rédaction pourrait être améliorée, car l'alinéa *b*) du paragraphe 3, dans son texte actuel, semble présenter comme une exception ce qui, en réalité, est la règle.

81. De plus, on pourrait faire des alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 2 un nouveau paragraphe distinct. Cette modification de forme, jointe aux diverses mises au point que Sir Humphrey vient d'indiquer, suffirait probablement à lever certaines des objections formulées par M. Ago.

82. Sir Humphrey approuve la procédure proposée par le Président, selon laquelle le Comité de rédaction serait invité à préparer un texte provisoire. Il ajoute que, sans avoir pour autant changé d'opinion sur la place que doit occuper l'article 4, il ne s'opposerait pas à ce que l'on remette à plus tard la décision sur ce point.

83. M. TOUNKINE dit, en réponse à l'intervention de M. Rosenne, qu'il n'approuve pas la pratique, suivie par un petit nombre d'Etats, qui consiste à exiger les pleins pouvoirs pour le dépôt ou l'échange des instruments de ratification. Pour ce qui est de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, en tout cas, elle n'exige pas, en pareille circonstance, la production des pleins pouvoirs ; il est arrivé cependant que les pleins pouvoirs aient été produits, mais par un fonctionnaire subalterne d'une mission diplomatique et non par le chef de la mission lui-même. En ce qui concerne le

projet d'articles, M. Tounkine ne pense pas qu'il doive rendre les pleins pouvoirs obligatoires dans ce cas.

84. M. LACHS approuve la manière selon laquelle le Rapporteur spécial conçoit la structure de l'article 4.

85. Il est utile que la question du pouvoir de négocier, de signer, de ratifier ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer soit traitée dans une seule disposition, comme il est fait dans l'article 4 du projet. Certes, il y a là autant d'actes distincts. Il existe pourtant des cas où un traité n'est pas soumis à ratification ; la signature vaut alors signature et ratification. Il existe également des cas où seule l'adhésion est nécessaire. Les pouvoirs délivrés à l'agent intéressé doivent alors valoir non seulement pour la signature, mais aussi pour la ratification ou l'adhésion.

86. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'est nullement question d'inscrire dans le projet d'articles l'obligation de produire des pleins pouvoirs à seule fin de déposer ou d'échanger des instruments de ratification. Il existe cependant des cas, qui ont été signalés dans le « Précis de la pratique du Secrétaire général » (ST/LEG/7), dans lesquels l'accomplissement de la formalité de la ratification est confié au représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation internationale. En pareil cas, les pleins pouvoirs seraient nécessaires.

87. Le PRÉSIDENT indique que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte de renvoyer l'article 4, avec les observations faites au cours de la discussion, au Comité de rédaction, dans les conditions qui ont été indiquées par le Rapporteur spécial et par lui-même ; le Comité de rédaction mettra au point un texte de caractère provisoire pour examen ultérieur par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 45.

642e SÉANCE

Lundi 14 mai 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 5 de son projet.

ARTICLE 5. — ADOPTION DU TEXTE D'UN TRAITÉ

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que l'article 5 constitue la première disposition de fond du projet qui soulève la question de la distinction entre traités plurilatéraux et multilatéraux, tels qu'ils sont définis à l'alinéa *d*) de l'article 1er. Au paragraphe 4 de l'article 6 de son projet de 1959, la Commission elle-même avait adopté une disposition qui distingue entre les traités multilatéraux et « les traités négociés entre un groupe limité d'Etats » [1]. Le mot « plurilatéral », qui est assez nouveau, semble convenir à cette seconde catégorie de traités, mais on peut, certes, concevoir une terminologie différente.

3. Quoi qu'il en soit du terme employé, la question essentielle est de savoir s'il y a lieu d'établir cette distinction dans le projet d'articles. Personnellement, le Rapporteur spécial trouve cette distinction justifiée, car certaines des règles énoncées dans le projet ne s'appliquent pas de la même manière aux traités plurilatéraux qu'aux traités multilatéraux.

4. Pour ce qui est des dispositions du paragraphe 1 de l'article 5, la distinction ne s'applique qu'aux alinéas *b*) et *c*). D'après le projet de 1959, l'adoption du texte de ce que Sir Humphrey appelle un traité « plurilatéral » s'effectue à l'unanimité, à moins que les Etats qui l'ont négocié n'en soient convenus autrement. Dans le cas des traités multilatéraux, l'adoption se fait suivant la règle relative au vote que la conférence qui établit le traité décidera d'appliquer. La Commission s'écarterait de la pratique actuelle si elle ne fixait pas une règle de majorité quelle qu'elle soit, à cet égard.

5. La distinction ne s'appliquant pas, en fait, aux alinéas *d*) et *e*) de son projet d'article 5, il propose que dans chacun de ces alinéas les mots « ou d'un traité plurilatéral » soient ajoutés à la suite des mots « Dans le cas d'un traité multilatéral ».

6. En ce qui concerne l'alinéa *d*) de l'article 1er, Sir Humphrey propose d'apporter à la définition du « traité plurilatéral » les modifications suivantes : remplacer l'expression « nombre restreint de parties » par « groupe restreint de parties » et les mots « ces parties » par « ledit groupe » et d'ajouter dans la définition du « traité multilatéral » les mots « qui ne font pas partie d'un groupe particulier », à la suite des mots « la participation d'un nombre considérable d'Etats ».

7. Il n'est pas du tout facile de définir les expressions « plurilatéral » et « multilatéral », car dans le cas, par exemple, d'une vaste organisation régionale, comme l'Organisation des Etats américains, il se peut qu'un traité conclu entre ces Etats soit considéré par les membres de l'Organisation comme un traité multilatéral alors que, du point de vue du droit international général, il sera tenu pour un traité plurilatéral.

8. M. TABIBI se demande s'il est opportun d'énoncer dans l'article 5 des règles relatives à la procédure de vote. A son sens, de telles questions doivent être traitées dans le commentaire. Sauf dans de très rares cas, les auteurs de la Charte des Nations Unies se sont sagement abstenus d'édicter des règles relatives à la procédure, et l'histoire des Nations Unies montre combien ces règles sont susceptibles de changer avec le temps.

---

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol.II), p. 101.

9. Pour toutes ces raisons, M. Tabibi propose de simplifier le paragraphe 1 de l'article 5 en lui donnant la teneur suivante :

« L'adoption du ou des textes énonçant les dispositions du traité envisagé s'effectue, dans le cas d'un traité bilatéral, plurilatéral ou multilatéral, conformément à la procédure dont les parties seront convenues. »

10. Cette formule tiendrait également compte du cas où la procédure est prescrite par l'acte constitutif d'une organisation internationale ou par la décision d'un organe habilité à fixer la règle du vote.

11. Il estime que les dispositions des paragraphes 2 et 3 visent la participation d'un Etat aux négociations relatives au traité, plutôt que l'adoption du texte. Ces dispositions doivent donc figurer ailleurs qu'à l'article 5.

12. Selon M. LACHS, le Rapporteur spécial a eu raison de ne pas insérer dans l'article 5 les dispositions de l'article 7 (Eléments du texte) du projet de 1959.

13. Il constate également avec satisfaction que le Rapporteur spécial a tenu compte de l'important problème de la distinction entre les traités plurilatéraux et multilatéraux. Cette discrimination comporte des éléments à la fois objectifs et subjectifs. Du point de vue objectif, les traités plurilatéraux visent à régler des questions qui intéressent seulement les parties, alors que les traités multilatéraux visent à énoncer des normes générales de droit international ou à régler des questions d'intérêt général. L'élément subjectif est que seul un groupe restreint d'Etats peuvent devenir parties aux traités plurilatéraux, alors que les traités multilatéraux sont ouverts à la participation de tous les Etats ou, du moins, d'un nombre considérable d'Etats.

14. Malheureusement, la limite qui sépare les deux catégories de traités est très difficile à tracer. Il existe, en effet, un grand nombre de traités qu'il est malaisé de classer dans l'une ou l'autre catégorie.

15. Il y a d'abord les traités qui, signés par un nombre restreint d'Etats, intéressent cependant un Etat qui n'est pas partie au traité. Par exemple, le Traité de Paris de 1856 concernait l'intégrité territoriale de la Turquie, qui n'était pas partie au Traité et qui, en fait, avait refusé d'y adhérer.

16. Un autre exemple est le Traité de Berlin de 1878, qui, bien que n'étant signé que par sept Etats européens, a été considéré par ses signataires comme conclu dans une pensée d'ordre européen. Les parties au Traité ont ainsi, en un sens, prétendu agir dans l'intérêt de tous les Etats européens.

17. Il existe également un grand nombre de traités qui renferment des stipulations en faveur d'Etats tiers. Il est vrai que quelques juristes contestent la validité théorique de telles stipulations, mais le fait est qu'elles existent dans la pratique.

18. On peut également citer l'exemple des traités de paix qui, dans beaucoup de cas, peuvent revêtir la forme de traités-lois. La plupart de ces traités, comme les Traités de Paris de 1947, contiennent des dispositions en faveur d'Etats tiers.

19. Enfin, quelques-unes des alliances militaires de l'époque moderne soulèvent des questions très compliquées.

20. Ces considérations incitent M. Lachs à se rallier à quelques-unes des opinions exprimées par M. Tabibi. Vu la complexité de la question, il serait plus sage de ne pas énoncer de règles rigides en matière de procédure de vote.

21. M. PAREDES dit qu'il n'est peut-être pas essentiel de faire une différence entre traités plurilatéraux et multilatéraux dans le projet d'articles. Cette distinction, au lieu d'améliorer le texte, pourrait bien susciter des difficultés au sujet de l'interprétation des deux termes « multilatéral » et « plurilatéral ». En fait, ces deux mots sont pratiquement synonymes.

22. Sans aucun doute, la distinction qu'on cherche à établir entre les traités ouverts à la participation de tous les Etats ou d'un nombre considérable d'Etats et ceux auxquels ne peuvent être parties qu'un groupe restreint d'Etats, est extrêmement difficile à faire.

23. Les traités multilatéraux signés sous les auspices de l'Organisation des Etats américains peuvent être et sont parfois ouverts à l'adhésion d'autres Etats.

24. Une organisation régionale comme celle des Etats américains s'occupe souvent de questions d'intérêt mondial. Si, par exemple, elle étudiait le droit de la mer et parvenait à conclure un accord à ce sujet, cet accord serait également ouvert à l'adhésion ou à l'acceptation d'autres Etats.

25. Une distinction peut être faite entre les traités multilatéraux qui sont signés par des Etats particuliers dont chacun agit dans son propre intérêt et les traités plurilatéraux conclus entre deux groupes d'Etats, par exemple les deux associations économiques européennes.

26. M. BRIGGS dit que la définition des « traités multilatéraux » figurant à l'alinéa *d*) de l'article 1er ne comporte pas moins de six critères, auxquels le Rapporteur spécial vient d'en ajouter un septième. Il ne pense pas que le contenu d'un traité, ou le fait qu'il soit ouvert à la participation de tous les Etats ou à celle d'un nombre restreint d'Etats seulement, ait le moindre rapport avec la définition du traité multilatéral ou la majorité requise pour l'adoption du texte.

27. Un traité multilatéral est tout simplement un traité auquel plus de deux Etats sont parties. Le problème qui se pose à propos de l'article 5 est uniquement celui de la distinction entre un traité multilatéral général et un traité multilatéral auquel ne peuvent être parties qu'un nombre restreint d'Etats. Pour résoudre ce problème, le meilleur moyen serait, non pas de créer une catégorie distincte de traités dits « plurilatéraux », mais d'insérer partout où il y aura lieu dans le projet d'articles une formule telle que « traités bilatéraux et traités multilatéraux auxquels ne participent qu'un nombre restreint de parties ».

28. Deux exemples extrêmes montrent l'insuffisance des critères proposés pour établir la distinction envisagée entre traités plurilatéraux et multilatéraux. Confor-

mément à ces critères, le Traité de l'Atlantique Nord de 1949 serait un traité multilatéral, car il règle des questions d'intérêt général. En revanche, la Charte des Nations Unies aurait un caractère plurilatéral parce que, en vertu des dispositions de son Article 4, elle n'est pas ouverte à l'adhésion de tous les Etats sans distinction ; en fait, l'admission est subordonnée à un vote des Membres des Nations Unies.

29. Bien que M. Briggs soit opposé à la terminologie proposée, il n'est pas partisan d'éliminer la distinction purement et simplement, car elle a son utilité ; c'est pourquoi il estime que l'article 5 devrait être maintenu quant au fond.

30. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dit qu'en logique pure tout traité, même s'il est bilatéral, est un traité « plurilatéral ».

31. Bien qu'il soit peut-être commode de distinguer entre traités « plurilatéraux » et « multilatéraux » dans d'autres parties du projet d'articles, comme celles relatives aux réserves ou à l'adhésion, cette distinction n'a pas sa place dans l'article relatif à l'adoption du texte d'un traité.

32. Dans cet article, la seule question importante à régler est celle de la procédure d'adoption du texte d'un traité ; l'article n'a rien à voir avec le nombre de parties au traité. Si un traité est adopté à la suite de négociations *ad hoc,* la procédure d'adoption sera celle dont les parties qui l'ont négocié seront convenues. Lorsqu'une conférence est réunie en vue de rédiger un traité, la procédure d'adoption sera celle dont seront convenus les participants à la conférence, soit préalablement, soit au moment de l'adoption du règlement intérieur de la conférence. Dans le cas d'un traité rédigé par une organisation internationale, soit régionale, soit universelle, la procédure de vote sera celle fixée par ladite organisation. Ce qu'il importe de retenir, c'est que, en l'absence d'une règle relative à la procédure d'adoption, la seule règle supplétive est celle qui requiert le consentement de toutes les parties.

33. Pour toutes ces raisons, M. Jiménez de Aréchaga demande que la question de la distinction entre traités plurilatéraux et multilatéraux soit tranchée plus tard.

34. M. CASTRÉN dit que, dans l'ensemble, le texte de l'article 5 établi par le Rapporteur spécial constitue une amélioration par rapport au texte correspondant de 1959.

35. En ce qui concerne la forme, il constate qu'à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 il est question des « parties » tandis que l'alinéa *b*) parle des « Etats intéressés » ; la Commission devrait opter pour l'une de ces deux formules. Elle a déjà décidé que le projet d'articles s'appliquera en premier lieu aux traités conclus par les Etats. Or, dans les alinéas *a*), *c*) et *h*) de l'article 1er et dans l'article 2, il est question de traités signés par des sujets du droit international autres que les Etats. Personnellement, il ne s'oppose pas à ce que le projet d'articles soit considéré comme s'appliquant essentiellement aux Etats, mais il estime que la Commission doit prendre nettement position à ce sujet. Une fois ce point tranché, elle devrait remanier en conséquence les différentes dispositions du projet ; en fait, il sera probablement nécessaire de modifier le titre même du projet.

36. Quant à la distinction entre traités plurilatéraux et multilatéraux, il fait observer que celle-ci figure dans le projet de 1959, bien que le terme « plurilatéraux » n'y soit pas, car le texte de 1959 parle de « traités négociés entre un groupe limité d'Etats ». La formule proposée par Sir Humphrey Waldock est plus claire, du fait que la définition figurant à l'alinéa *d*) de l'article 1er précise qu'un traité plurilatéral vise à régler des questions qui intéressent seulement les parties au traité. Certes, la ligne de démarcation entre ces deux catégories de traités n'est pas très nette, même dans le texte du Rapporteur spécial, mais il serait extrêmement difficile d'élaborer des définitions qui soient à l'abri de toute critique.

37. M. Castrén approuve la distinction faite par le Rapporteur spécial entre les deux types de traités multilatéraux mentionnés respectivement aux alinéas *d*) et *e*) de l'article 5.

38. Il approuve également la disposition figurant aux alinéas *c*) et *d*), selon laquelle la règle du vote dans les conférences internationales doit être décidée à la majorité simple. Ce système avait été adopté par la Commission dans le projet de 1959 pour la raison indiquée dans le commentaire de l'article 6.

39. M. Castrén préfère le texte du paragraphe 2 de l'article 5 proposé par le Rapporteur spécial à la disposition correspondante (paragraphe 1 de l'article 8) qui figure dans le texte de 1959. Le nouveau texte emploie l'expression « participation à l'adoption du texte d'un traité » alors que le texte de 1959 parlait de participation à la négociation d'un traité. La deuxième phrase, commençant par les mots « A plus forte raison... », devrait être supprimée, car il est évident que la participation d'un Etat à l'adoption du texte d'un traité ne lui impose pas l'obligation d'exécuter les dispositions dudit traité.

40. Le paragraphe 3 est, lui aussi, préférable au texte correspondant de 1959 (paragraphe 2 de l'article 8), car le Rapporteur spécial ne va pas aussi loin que la Commission l'a fait en 1959, et ne cherche pas à faire découler des conséquences juridiques de la seule adoption du texte d'un traité.

41. Il est peu probable que même le texte proposé par Sir Humphrey Waldock soit considéré comme acceptable. On peut se demander si le droit international positif impose des obligations particulières ou générales aux Etats qui ont participé à la négociation ou à l'adoption du texte d'un traité, mais qui ne l'ont pas signé. D'autre part, M. Castrén ne pense pas qu'il serait opportun de proposer des règles *de lege ferenda* relatives à la question.

42. Les paragraphes 3 et 4 du commentaire de l'article 8 du projet de 1959 exposent les vues exprimées par certains membres de la Commission sur ce sujet. En particulier, la Commission avait longtemps discuté de la durée des obligations éventuelles qui incomberaient à un Etat en pareilles circonstances. Le commen-

taire de 1959 n'a pas en fait suffisamment élucidé la question ; le paragraphe 6 du commentaire de l'article 8 indique simplement que « cette durée ne saurait dépasser le temps dont les Etats qui ont participé à la négociation auront raisonnablement besoin pour fixer leur position à l'endroit du traité ».

43. M. AGO déclare qu'il serait souhaitable d'insérer dans le projet une disposition analogue à celle que l'on trouvait au paragraphe 1 de l'article 6 du texte de 1959 et qui avait trait au processus de négociation. M. Ago en a parlé brièvement, dans un entretien privé, au Rapporteur spécial, qui n'y verrait pas d'objection.

44. En ce qui concerne l'article 5, M. Ago dit qu'il partage dans une très large mesure les doutes exprimés par M. Lachs au sujet des définitions adoptées par le Rapporteur spécial qui a lui-même si honnêtement exposé à la Commission les difficultés auxquelles il s'est heurté. En définissant les différents types de traités, la Commission prend une grande responsabilité et elle doit réfléchir très sérieusement à la question.

45. M. Lachs a montré combien il est difficile de classer les traités selon l'objet du traité ou selon le nombre des parties, et de faire une distinction nette entre les traités multilatéraux et les traités plurilatéraux.

46. Aux fins de cette différenciation, si elle est vraiment nécessaire, il semble à M. Ago qu'il faille tenir compte du but de l'article 5, qui est d'indiquer que, dans certains cas, c'est la règle de l'unanimité qui est la règle fondamentale, à moins qu'il n'y soit expressément dérogé, alors que, dans d'autres cas, la règle normale est celle de la majorité.

47. A son avis, la distinction consiste essentiellement en ce que, dans les traités que le Rapporteur spécial appelle « plurilatéraux », les parties constituent, comme l'expression même l'indique, une pluralité de « côtés », tandis que, dans les traités dits « multilatéraux », il n'y a pas en réalité pluralité de « côtés » différents et qui s'opposent, mais, peut-on dire, toutes les parties sont du même côté, car elles ne règlent pas des relations mutuelles de droits et de devoirs, mais collaborent à l'adoption de règles communes.

48. Aux fins d'une différenciation de même nature, certains auteurs ont adopté autrefois la distinction entre le *traité-contrat* et le *traité-loi* ; le Traité de Versailles et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, respectivement, sont des exemples clairs de ces deux catégories de traités.

49. Le terme « plurilatéral » est parfaitement acceptable pour les traités de la première catégorie qui peuvent, en fait, ressembler aux traités bilatéraux, en ce sens qu'ils réglementent les rapports entre des « côtés » différents, mais M. Ago pense qu'il faudrait trouver un autre terme pour désigner la seconde catégorie ; on pourrait, par exemple, appeler ce genre de traités des conventions collectives, suivant un usage généralement admis.

50. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, explique que, bien que le projet de 1959 contienne une phrase analogue à celle que l'on trouve à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, il se demande s'il est vraiment utile de parler de l'adoption du texte d'un traité bilatéral. Avant que les traités multilatéraux ou plurilatéraux se généralisent, il n'avait jamais été question du processus d'adoption du texte d'un traité, car, dans le cas du traité bilatéral, il n'existe pas d'étape de ce genre. En matière de traités bilatéraux, il semble que ce qui se rapproche le plus de l'opération d'adoption du texte, ce soit l'apposition des paraphes. La notion d'adoption d'un texte n'a de sens que dans le cas de traités multilatéraux négociés lors de conférences internationales.

51. Se référant au paragraphe 8 du commentaire dont la sixième phrase a trait à la pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, M. Liang explique qu'il pensait notamment à la première Conférence sur le droit de la mer, avant l'ouverture de laquelle le Secrétaire général avait convoqué un groupe d'experts en exécution d'une disposition de la résolution de l'Assemblée générale portant convocation de la Conférence. Mais il ne faudrait pas croire qu'il s'agit là d'une pratique générale.

52. A propos de l'alinéa *d*) du paragraphe 1, il signale que, selon l'usage le plus général, les conférences convoquées par des organisations internationales établissent leurs propres règles de vote et, comme il l'a précisé à la onzième session (488e séance), dans la pratique, les organes des Nations Unies se sont toujours abstenus d'établir des règles de vote pour les conférences internationales convoquées par leurs soins ; il est intéressant de noter que le Conseil de la Société des Nations lui-même n'avait pas jugé utile de le faire pour la Conférence de codification du droit international de La Haye, en 1930.

53. Une autre raison qui explique l'adoption de cette pratique, c'est que, très souvent, des Etats non-membres assistent à ces conférences. Aussi, M. Liang est-il d'avis que l'alinéa *d*) du paragraphe 1 devrait d'abord poser comme règle générale que, selon la pratique dominante, les conférences convoquées par des organisations internationales sont libres d'adopter leur propre règlement intérieur et que c'est uniquement dans des cas exceptionnels que l'acte constitutif de quelques-unes de ces organisations contient des dispositions prévoyant les règles de vote à suivre pour l'adoption de conventions, ou donne à ces organisations internationales le pouvoir de prendre des décisions concernant les règles de vote à appliquer à cet effet.

54. Pour ce qui est de la rédaction, M. Liang pense qu'il y aurait sans doute lieu d'insérer, à l'alinéa *d*) du paragraphe 1, après les mots « à défaut d'une telle décision », les mots « ou d'une telle stipulation », de manière à couvrir les deux éventualités.

55. Quant à la terminologie, il serait peut-être plus judicieux de suivre le projet de 1959, car le sens du terme « plurilatéral » est loin d'être évident.

56. M. VERDROSS dit, à propos des définitions, qu'il penche pour une classification qui ferait la distinction entre les traités énonçant des règles générales de droit intéressant tous les Etats, c'est-à-dire les traités-lois que le professeur Triepel a appelés « *Vereinbarungen* » et ceux qui traitent de sujets précis et limités, ou traités-contrats.

57. Il propose de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 2, dont le contenu va de soi.

58. Le paragraphe 3 est très important ; la disposition correspondante du projet de 1959 a été longuement discutée à la onzième session, où l'on avait dit avec raison que c'était la première fois que la règle était expressément énoncée.

59. M. de LUNA déclare qu'il peut y avoir des cas où un traité plurilatéral ou multilatéral ne réponde pas à toutes les conditions requises et, dans ces cas-là, les définitions proposées par le Rapporteur spécial ne seraient pas valables. De même, la classification dont a parlé M. Ago lui paraît déjà périmée. La Commission doit s'efforcer de choisir des termes qui coïncident avec l'usage dominant.

60. Le PRÉSIDENT annonce que M. Jiménez de Aréchaga a proposé, pour le paragraphe 1 de l'article 5, la nouvelle rédaction suivante :

« 1. L'adoption du ou des textes énonçant les dispositions d'un traité envisagé s'effectue :

a) par le consentement de toutes les parties, sauf si les Etats intéressés décident d'un commun accord d'appliquer une autre règle de vote ;

b) dans le cas d'un traité rédigé au sein d'une conférence internationale convoquée par les Etats intéressés, suivant toute règle de vote que la Conférence, à la majorité simple, décidera d'appliquer ;

c) dans le cas d'un traité rédigé au sein d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale, suivant toute règle de vote qui peut être prescrite soit dans l'acte constitutif de l'organisation, soit dans une décision de l'organe compétent pour fixer la règle de vote, ou, à défaut d'une telle stipulation ou d'une telle décision, suivant la règle que la Conférence, à la majorité simple, décidera d'appliquer ;

d) dans le cas d'un traité rédigé au sein d'une organisation internationale, suivant toute règle de vote qui peut être prescrite dans l'acte constitutif de l'organisation ou, à défaut de toute disposition de ce genre, dans une décision de l'organe compétent pour fixer la règle de vote. »

61. M. AMADO, tout en souhaitant vivement que la Commission réussisse à formuler les règles du droit des traités, estime que le projet s'attarde trop dans les couloirs qui précèdent le premier acte important de la conclusion d'un traité, à savoir, sa signature. L'article 5 n'est qu'un de ces vestibules et comme tel il est trop détaillé.

62. M. Amado pense, comme d'autres membres de la Commission, que l'alinéa *a*) du paragraphe 1 énonce une évidence.

63. En général, les règles de vote sont fixées au stade préparatoire des négociations et par les Etats participants eux-mêmes.

64. Il se demande si le terme « plurilatéral » est compris par tous de la même façon ; la Commission devrait peut-être s'efforcer de donner, des traités dans lesquels le nombre des parties est limité, une définition plus courante et qui permette de les identifier plus facilement.

65. Les dispositions énoncées aux paragraphes 2 et 3 se rapportent à un stade ultérieur du processus de conclusion des traités et devraient être placées à la suite de celles qui concernent la signature.

66. M. AGO voudrait dissiper toute possibilité de malentendu qu'auraient pu faire naître ses observations à propos de la classification des traités. Il ne recommande nullement d'adopter des expressions telles que traité-contrat et traité-loi. A son avis, on peut conserver le terme « plurilatéral » employé par le Rapporteur spécial, mais il vaudrait mieux remplacer l'expression « traité multilatéral » par « convention collective ».

67. Quoi qu'il en soit, il estime, comme M. Jiménez de Aréchaga, que l'on pourrait simplifier l'article 5, car il ne serait pas très judicieux de la part de la Commission de s'engager dans des débats sur les définitions théoriques, lesquelles doivent être évitées toutes les fois qu'elles ne sont pas indispensables.

68. M. TSURUOKA constate que M. Ago a signalé la majeure partie des points sur lesquels il voulait lui-même insister. Si l'on se place du point de vue purement pratique, il n'est pas indispensable de faire dans l'article 5 une distinction entre les traités multilatéraux et les traités plurilatéraux, mais il faudra peut-être le faire lorsque la Commission en viendra à étudier la question de la signature, de l'adhésion ou des réserves. De toute façon, l'on peut donner dans le commentaire des détails concernant la pratique dominante ; les règles mêmes à énoncer dans le projet de convention doivent être très simples et rédigées en termes qui soient jugés acceptables par tous les Etats.

69. Le projet a pour but de formuler certaines règles en vue de faciliter les travaux des conférences internationales convoquées pour élaborer des traités ; ces conférences sont toujours libres de fixer la procédure de leur choix. Dans ces conditions, l'alinéa *d*) du paragraphe 1 n'est peut-être pas vraiment nécessaire, car c'est à la conférence elle-même d'arrêter ses propres règles de vote, qu'elle soit convoquée par les Etats eux-mêmes ou sous les auspices d'une organisation internationale.

70. M. Tsuruoka estime lui aussi qu'il faudrait supprimer la dernière phrase du paragraphe 2.

71. On peut douter de l'utilité pratique du paragraphe 3, et la disposition qu'il énonce risque même de constituer un danger, car les Etats hésiteraient à participer à une conférence chargée d'élaborer un traité, sachant que, d'après la règle énoncée au paragraphe 3, du seul fait qu'ils participeraient à la conférence, ils accepteraient d'avance de s'engager à ne rien faire qui puisse « réduire à néant ou compromettre l'objet » du traité.

72. De l'avis de M. PADILLA NERVO, il ne faut pas que la procédure de vote dépende de la catégorie du traité. Ce qui importe dans le processus de conclusion des traités, au stade dont on s'occupe à l'article 5,

c'est la négociation et l'authentification du texte selon une procédure décidée d'un commun accord pendant la négociation, quelle que soit la nature du traité.

73. Dans bien des cas, il est impossible de classer un traité d'après le nombre des parties. Il arrive que des traités bilatéraux soient ensuite étendus et deviennent des traités multilatéraux. Il existe également des cas où, comme pour les projets de traités sur le désarmement général et complet et sur l'arrêt des essais nucléaires, il a été entendu au cours des négociations que le traité serait conclu, non par un vote, mais par le consentement des parties. Il suffirait de dire simplement que l'accord se fait par la volonté des parties, sans établir de règles trop rigides.

74. La règle posée au paragraphe 3 risque aussi de ne pas toujours correspondre aux possibilités sur le plan politique. Les négociations en vue de l'arrêt des essais nucléaires durent depuis trois ans et, cependant, quelques-unes des éventuelles parties au traité ont accompli des actes qui ne sont pas en harmonie avec les objectifs du traité qui est en cours de négociation. Il serait extrêmement imprudent de la part de la Commission de prévoir des conditions qui sont politiquement irréalisables.

75. M. LACHS rappelle qu'il a déjà exprimé les craintes que lui inspire l'excès de détails que comporte l'article 5 du projet. La suite de la discussion n'a fait qu'augmenter ses appréhensions. Les débats l'ont convaincu des inconvénients que présenterait toute définition rigide d'un traité conclu par plus de deux Etats. Il approuve les observations de M. Ago au sujet de la classification des traités ; quant à lui, il irait beaucoup plus loin et il dirait volontiers, comme Rapisardi Mirabelli, « autant de classifications que d'auteurs ». En rédigeant un projet de convention, la Commission doit en exclure les questions sur lesquelles subsiste un doute ou qui prêtent à controverse. Un traité peut ou confirmer une règle de droit qu'il énonce, ou en créer une nouvelle, ou encore appliquer le droit existant au cas d'espèce considéré ; mais ces trois sortes d'opérations s'enchevêtrent si étroitement et posent des problèmes si complexes que M. Lachs pense, comme M. Briggs et M. Ago, que mieux vaudrait renoncer aux distinctions de l'article 5.

76. M. Lachs peut accepter la disposition relative aux traités bilatéraux, qui figure à l'alinéa *a*) du paragraphe 1.

77. Quant aux traités multilatéraux, ils sont de deux sortes : en premier lieu viennent ceux qui sont élaborés au sein d'un organe d'une organisation internationale, laquelle est soumise à certaines règles ; on peut supposer que les Etats qui acceptent de négocier au sein d'un organe de cette organisation internationale en ont accepté le règlement intérieur. En second lieu, viennent les traités multilatéraux élaborés en dehors d'une organisation internationale, dans le cadre d'une conférence convoquée soit par des Etats, soit par une organisation internationale ; en pareil cas, les participants sont libres d'établir le règlement intérieur de la conférence, quelles que puissent être les règles qu'aura posées la Commission. Par conséquent, la procédure suivie lorsqu'il s'agit de cette seconde catégorie de traités doit être laissée à la décision des parties.

78. M. ELIAS se déclare prêt à accepter la fusion des alinéas *a*) et *b*) du texte original, prévue dans la version revisée que propose M. Jiménez de Aréchaga. On pourrait de même fondre en un seul, pour plus de simplicité, les alinéas *b*) et *c*) de cette version revisée. Il faudrait, dans l'un et l'autre cas, remplacer dans le texte anglais le mot « *shall* » par le mot « *may* ».

79. M. Elias partage l'opinion selon laquelle il conviendrait de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 2.

80. On pourrait conserver le paragraphe 3, à condition d'ajouter, dans le texte anglais, le mot « *taking* » avant les mots « *any action* », suivant le modèle du paragraphe 2 de l'article 8 du projet de 1959. Il convient en outre de remplacer, dans le texte anglais du paragraphe 3, les mots « *should come* » par le mot « *comes* ».

81. M. de LUNA fait observer qu'à supposer même que l'unanimité se fasse au sein de la Commission sur des définitions très claires et très précises, il s'agirait toujours de définitions *a posteriori*, puisqu'elles se rapporteraient à des traités déjà conclus, à l'objet de ces traités et au nombre des parties qui y auraient souscrit. Il est impossible de définir un traité avant que la teneur en soit connue.

82. M. Padilla Nervo a eu parfaitement raison de faire observer que certains traités, conçus à l'origine comme des traités bilatéraux, pouvaient finalement devenir des traités multilatéraux.

83. M. BARTOŠ indique qu'il a trois remarques à faire. Tout d'abord, en ce qui concerne les appellations à employer pour les différentes catégories de traités, il pense, comme M. Ago, qu'une définition tout à fait claire est indispensable. Par exemple, en matière de traités plurilatéraux, ce ne sont pas les Etats intéressés qui décident quoi que ce soit, mais les Etats qui prennent part à la rédaction du traité. Ainsi, le traité de Berlin de 1878 reconnaissait à certains Etats nouvellement créés le pouvoir de ratifier certaines parties de l'instrument ; ces Etats étaient assurément intéressés par les effets du traité, mais ils n'avaient exercé aucune influence sur son adoption. De nos jours encore, les clauses d'adhésion que comporte un traité ne laissent pas d'intéresser des Etats qui n'ont pris nulle part à sa rédaction.

84. En second lieu, il est vrai, comme l'a exposé le Secrétaire de la Commission, que les conférences réunies par les Etats intéressés pour élaborer un traité suivent une pratique qui diffère de celle adoptée aux conférences réunies par les Nations Unies. Dans ce dernier cas, le règlement intérieur reste provisoire tant qu'il n'a pas été formellement adopté par la Conférence. Du reste, des traités peuvent être élaborés ailleurs que dans le cadre d'une conférence de l'une ou l'autre catégorie. Beaucoup de traités multilatéraux — ou, selon l'expression de M. Ago, « collectifs » — sont élaborés par un petit nombre d'Etats, qui les soumettent ensuite à d'autres Etats, sans qu'il y ait eu réunion d'une conférence internationale et sans que ce soit sous les auspices d'une organisation internationale. Ce qu'il y a de dange-

reux dans le texte de l'article 5, ce n'est pas la distinction entre traités multilatéraux et traités plurilatéraux, mais bien le fait, signalé par M. de Luna, que les définitions données ne correspondent pas en tout point à la pratique internationale et qu'elles n'englobent pas toutes les formes d'accords internationaux.

85. Enfin, au sujet du paragraphe 3, M. Bartoš fait observer qu'il serait très dangereux de poser une règle pouvant inciter des Etats qui auraient pris part à la rédaction d'un traité à en réduire les effets à néant avant d'avoir renoncé à leur droit de le signer et à compromettre ainsi l'objet du traité. Pareille conduite serait politiquement immorale et répréhensible indépendamment de toute règle de droit international. Bien entendu, un Etat a le droit souverain de cesser de participer à l'élaboration d'un traité comme il a le droit d'accepter ce traité ou de ne pas l'accepter, mais M. Bartoš considérerait comme d'une absolue mauvaise foi la conduite d'un Etat qui, au cours des négociations, agirait d'une manière opposée à l'esprit dans lequel les négociateurs élaborent le traité. A supposer, par exemple, qu'un traité soit conclu sur le désarmement et qu'un Etat fasse tout ce qui serait en son pouvoir pour déjouer l'intention même du traité entre le moment où le texte est authentifié et le moment où il entrera en vigueur : ce serait de la mauvaise foi. En droit strict, pareil acte n'est peut-être pas interdit ; mais M. Bartoš ne pense pas qu'une commission composée de juristes qui représentent les principales formes de civilisation et les principaux systèmes juridiques du monde doive poser en principe qu'un Etat n'est pas obligé de tenir sa parole. Le Rapporteur spécial a été très clair et il lui était parfaitement loisible de poser la question ; mais M. Bartoš, quant à lui, est d'un avis tout opposé. Il partage l'opinion de M. Amado et de M. Padilla Nervo ; il ira plus loin encore que ne l'a fait M. Elias et il exigera l'amendement du paragraphe 3.

86. M. EL-ERIAN partage les doutes exprimés par M. Tabibi et se demande s'il est judicieux de fixer la procédure de vote à suivre pour l'adoption des diverses catégories de traités. Dans le projet de 1959, la procédure prévue pour l'adoption des traités rédigés au sein d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale, et celle qui est prévue pour les traités élaborés au sein d'une organisation internationale font l'une et l'autre l'objet de l'alinéa *d*) du paragraphe 4 de l'article 6. M. El-Erian juge cette présentation plus commode. Selon la pratique suivie par les conférences internationales réunies sous les auspices des Nations Unies, le règlement intérieur provisoire, qui a été préparé par le Secrétariat, est ensuite adopté par la conférence, avec les amendements qu'elle juge bon d'y apporter. Ainsi, les conférences communément appelées « Conférences des Nations Unies » ne sont pas réellement des conférences réunies « au sein » d'une organisation internationale et ne sont pas régies par les règles constitutionnelles de l'Organisation.

87. En principe, comme l'a rappelé M. Castrén, la Commission a décidé de s'en tenir à la question des traités entre Etats et de ne pas aborder, pour le moment, celle des traités entre Etats et organisations internationales, ou entre organisations internationales.

88. M. El-Erian pense comme M. Amado que, dans sont texte actuel, l'article 5 est inutilement compliqué.

89. Il partage les doutes exprimés par M. Padilla Nervo au sujet du paragraphe 3. Celui-ci pose en principe qu'aucune disposition du paragraphe 2 n'influe sur une obligation qu'un Etat peut avoir selon les principes généraux du droit international. Un énoncé de ce genre pourrait figurer dans le commentaire, mais il est déplacé dans le texte d'un projet de convention, où sont formulées des dispositions juridiques précises ; de plus, si une clause de ce genre est inscrite à l'article 5, beaucoup d'autres articles du projet devront être assortis de la même réserve.

90. M. AGO estime que la rédaction du paragraphe 3 peut être améliorée. En particulier, on pourrait supprimer la mention des « principes généraux du droit international ». Mais il faut conserver la teneur de cette disposition quant au fond. Le commentaire de l'article 8 du projet de 1959 — dans son paragraphe 2 plus spécialement — montre toute l'importance d'une disposition de cet ordre. Le principe suprême qui devrait gouverner la négociation d'un traité est celui de la bonne foi. Si tant est qu'elle doive être modifiée, c'est donc en termes plus énergiques encore que cette disposition devrait être rédigée. M. Ago proposera une nouvelle rédaction au Comité de rédaction.

La séance est levée à 17 h. 55.

643e SÉANCE

Mardi 15 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 5 du projet du Rapporteur spécial.

ARTICLE 5. — ADOPTION DU TEXTE D'UN TRAITÉ *(suite)*

2. M. YASSEEN déclare que, comme d'autres membres de la Commission, il n'est pas sûr de la nécessité de classer les traités en plurilatéraux et multilatéraux. Cette distinction aurait peut-être son utilité dans certaines dispositions, comme celles qui ont trait à l'adhésion et aux réserves, mais il serait difficile, comme le Rapporteur spécial lui-même l'a admis, de trouver des

critères permettant d'établir une distinction nette entre les deux catégories.

3. En ce qui concerne la procédure de vote pour l'adoption du texte des traités, M. Yasseen admet que l'unanimité doit demeurer la règle, mais, étant donné l'évolution qui s'est produite récemment dans le droit des traités, il faut distinguer entre les traités multilatéraux élaborés lors d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale et les traités multilatéraux élaborés au sein d'une organisation internationale. La conférence, qu'elle soit convoquée par des Etats ou par une organisation internationale, est libre de fixer sa procédure de vote alors que, dans le cas d'un traité préparé par une organisation internationale, les règles régissant l'adoption sont énoncées dans l'acte constitutif de l'organisation intéressée ou en découlant.

4. Si l'on garde le paragraphe 2, il faut aussi maintenir le paragraphe 3. Les Etats ne doivent pas pouvoir invoquer les dispositions du paragraphe 2 s'ils commettent un acte qui risque de compromettre l'objet du traité, ni prétendre que ces dispositions les dégagent de toute obligation internationale découlant pour eux de leur participation à l'adoption du texte d'un traité. C'est pourquoi M. Yasseen serait partisan de retenir le paragraphe 3. Les arguments développés par M. Ago à l'appui du maintien de ce paragraphe lui ont paru très convaincants, mais il ne saurait aller plus loin ; la Commission ne peut se charger de définir le contenu de l'obligation que les parties s'imposent. Le paragraphe 3 est une clause de sauvegarde et souligne le fait que le paragraphe 2 ne dégage pas les Etats de toutes obligations leur incombant en application des autres règles du droit international.

5. Quant aux mots « les principes généraux du », il y aurait intérêt à les supprimer du paragraphe 3, afin d'indiquer tout à fait clairement que le passage vise toute obligation découlant d'une règle de droit international, quelle qu'elle soit.

6. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que si M. Amado voit dans le projet d'article 5 une sorte de vestibule, c'est un vestibule assez important, car cet article se rapporte à la phase pendant laquelle est établi le contenu du traité ; l'authentification se fait plus ou moins automatiquement une fois que le contenu est accepté. Les règles de vote régissant l'adoption du texte d'un traité touchent donc en réalité une question de fond.

7. En faisant une distinction dans l'article 5 entre traités multilatéraux et traités plurilatéraux, le Rapporteur spécial a voulu souligner les diverses hypothèses énoncées aux alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 1, au sujet des règles de vote, mais il est parfaitement disposé à renoncer à cette distinction si le texte peut être remanié d'une façon satisfaisante. Toutefois, la Commission aura quelque difficulté à trouver une formule qui s'applique aussi bien aux traités plurilatéraux qu'aux traités multilatéraux, ce qu'elle devra faire lorsqu'elle aura à s'occuper de la signature, de l'adhésion et des réserves. Sir Humphrey serait le premier à se féliciter de toute méthode qui permettrait d'éluder la difficulté en établissant la distinction dès le début du texte. Il reconnaît très volontiers que les définitions qu'il a essayé de donner ne valent pas pour tous les cas. Il ne servirait à rien de modifier les termes employés, car il s'agit d'une difficulté de fond; la solution ne réside pas non plus dans la distinction entre le traité-loi et le traité-contrat. Rousseau a fait observer que les traités tiennent le plus souvent à la fois du traité-loi et du traité-contrat.

8. Sir Humphrey a subdivisé les traités multilatéraux en trois groupes distincts dont traitent les alinéas *c*), *d*) et *e*) parce qu'il lui paraissait tout à fait faux de placer les traités adoptés à la suite de conférences internationales convoquées par des organisations internationales sous la même rubrique que les traités élaborés au sein d'organisations internationales, comme on le faisait au paragraphe 2 de l'article 8 du projet de 1959. D'après la pratique la plus générale, il semble que les règles de vote soient fixées par la conférence elle-même. On a laissé entendre que l'alinéa *d*) était inutile et devait être fusionné avec l'alinéa *c*). Le Rapporteur spécial est prêt à y consentir si la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de mentionner la catégorie spéciale de traités qui fait l'objet de l'alinéa *d*).

9. Au paragraphe 8 de son commentaire, Sir Humphrey a évoqué le cas de l'Organisation internationale du Travail, qui est spécial en ce sens que la constitution de cette Organisation précise dans le détail la méthode selon laquelle les traités conclus sous ses auspices doivent être établis. Pour couvrir les cas de cette espèce, ainsi qu'un petit nombre d'autres dans lesquels c'est l'organisation qui fixe les règles de vote, on pourrait insérer une clause de sauvegarde, si l'on amalgamait les alinéas *c*) et *d*), afin de ne pas paraître imposer une règle de droit international qui prévaudrait sur l'acte constitutif d'une organisation internationale. Sir Humphrey Waldock ne sait si, en fait, une organisation internationale a jamais fixé une règle de vote avant la convocation d'une conférence. S'il n'en est pas ainsi, on peut sans crainte regrouper les alinéas *c*) et *d*) en y insérant la clause de sauvegarde dont il vient de parler.

10. En ce qui concerne la nouvelle rédaction du paragraphe 1 proposée par M. Jiménez de Aréchaga à la séance précédente, Sir Humphrey pense que le plus simple serait sans doute de mentionner d'abord les traités établis lors d'une conférence internationale, puis les traités élaborés au sein d'une organisation internationale, et ensuite de préciser que, dans les autres cas, le texte sera adopté par le consentement de toutes les parties, à moins qu'elles ne décident d'accepter quelque autre règle de vote. Cependant, puisque, dans quelques-uns de ses autres articles, le Rapporteur spécial a mentionné les traités bilatéraux en premier lieu et parlé ensuite des traités établis au sein d'une organisation internationale, il vaudrait peut-être mieux, pour maintenir la symétrie, ne pas modifier cet ordre d'énumération. Il sera facile au Comité de rédaction de régler ce point, et on pourrait lui renvoyer le projet de M. Jiménez de Aréchaga avec certaines modifications que Sir Humphrey a préparées en sa qualité de Rapporteur spécial.

11. Il accepterait que la deuxième phrase du paragraphe 2, commençant par « A plus forte raison » soit supprimée, comme l'ont proposé M. Castrén et M. Verdross. Elle figurait dans l'article 8 du projet de 1959 sous une forme atténuée, mais elle n'est pas indispensable.

12. Il reconnaît, toutefois, avec M. Yasseen que, si l'on maintient le paragraphe 2, il faut également conserver le paragraphe 3 parce que, si la formule catégoriquement négative du paragraphe 2 demeure isolée, on risque d'en déduire que les Etats ne sont tenus par aucune obligation de quelque sorte que ce soit pendant la durée d'élaboration d'un traité ; c'est pourquoi il faudrait prévoir, au paragraphe 3, une clause sauvegardant comme il convient le respect des règles du droit international.

13. Il semble, à en juger par le compte rendu de la précédente séance, que certains membres ne se soient pas rendu compte du caractère très limité du paragraphe 3 et de l'objet pour lequel il avait été formulé en 1959. Sir Humphrey en est d'ailleurs lui-même un peu responsable puisqu'il a négligé de reproduire *in extenso* le commentaire de 1959. Si, comme il l'espère, la Commission décide de conserver les paragraphes 2 et 3, il faudra qu'elle insère dans son rapport définitif un passage du commentaire de 1959, par exemple les paragraphes 4 et 5 du commentaire sur l'article 8 [1], pour expliquer que le paragraphe 3 est une simple clause de sauvegarde ayant pour objet d'empêcher qu'on n'écarte une règle qui peut exister ou ne pas exister sans prétendre nullement trancher la question de son existence.

14. Sir Humphrey supprimerait volontiers les mots « les principes généraux du » si ces mots devaient provoquer quelque confusion au sujet de la source de l'obligation, mais il demande instamment que le paragraphe 3 soit maintenu afin qu'on puisse l'invoquer dans les cas où un tribunal aurait à statuer sur un point particulier.

15. M. AMADO signale à l'attention de la Commission l'article 9 du projet de Harvard [2] et précise qu'il s'est servi du mot « vestibule » parce que — personne n'en disconviendra — les Etats qui ne sont pas d'accord sur le contenu d'un traité sont libres de se retirer de la négociation alors qu'elle n'a pas encore abouti. La Commission prendrait une lourde responsabilité en laissant entendre que de simples négociations peuvent donner naissance à des obligations autres que celles qu'imposent à tous les Etats les exigences de la bonne foi.

16. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que M. Amado aurait satisfaction si, dans le paragraphe 3, on remplaçait les mots « à la rédaction d'un traité » par « à l'adoption du texte d'un traité ». Dans le paragraphe 2 de l'article 8 du projet de 1959, il est question des négociations ; dans le paragraphe 3 de l'article 5 du projet à l'étude, il est question de l'étape suivante (« Rédaction d'un traité »), mais Sir Humphrey ne verrait aucun inconvénient à ce que l'on se référât au stade ultérieur de l'adoption du texte.

17. M. AMADO est d'avis de grouper en un seul les paragraphes 2 et 3 de manière à ne pas mettre aussi fortement l'accent sur le paragraphe 2 et à souligner le principe de la bonne foi qui est implicitement contenu dans le paragraphe 3, ce qui donnerait la rédaction suivante : « Quoique la participation d'un Etat à l'adoption du texte d'un traité, que ce soit au cours de négociations ou au sein d'une conférence internationale, n'impose à cet Etat aucune obligation d'aucune sorte, toutefois aucune disposition du présent article n'influe sur l'obligation que cet Etat peut avoir, selon les principes généraux du droit international, de s'abstenir temporairement de tout acte susceptible de réduire à néant ou de compromettre l'objet du traité envisagé, lorsqu'il entrerait en vigueur. »

18. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, déclare que les explications données par le Rapporteur spécial, au sujet du but des alinéas *d*) et *e*) du paragraphe 1, devraient beaucoup contribuer à dissiper toute appréhension. Le texte de Sir Humphrey représente une grande amélioration par rapport à l'alinéa *d*) du paragraphe 4 de l'article 8 du projet de 1959. Le Rapporteur spécial a expliqué que si l'on trouve dans les deux situations des éléments communs, on peut fondre les deux alinéas et introduire une clause de sauvegarde, mais il n'existe pas de fait qui, objectivement, justifie l'assimilation de ces deux situations.

19. A dire vrai, il n'existe dans l'acte constitutif d'aucune des organisations internationales existantes de disposition régissant la procédure de vote dans le cas d'un traité multilatéral élaboré au sein d'une conférence convoquée par une organisation internationale. Au paragraphe 8 de son commentaire, le Rapporteur spécial cite l'exemple de l'Organisation internationale du Travail pour justifier l'insertion de l'alinéa *d*), mais la Conférence internationale du Travail fait partie intégrante de l'Organisation internationale du Travail, ce n'est pas une conférence convoquée par l'OIT. M. Liang ne se rappelle aucun cas précis répondant exactement à la situation décrite à l'alinéa *d*).

20. L'exemple typique du traité conclu au sein d'une organisation internationale est sans doute la Convention de 1948 sur le génocide, qui a été élaborée par la Sixième Commission de l'Assemblée générale : l'Assemblée a appliqué à ce moment-là son propre règlement intérieur. Bien que ce règlement ne contienne aucune disposition concernant l'adoption des conventions, il a été fait application de l'Article 18 de la Charte, et tous les articles de la Convention sur le génocide ont été adoptés à la majorité des deux tiers.

21. Dans le cas d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale, le Secrétariat établit un règlement intérieur provisoire que la conférence adopte avec tous les amendements qu'elle juge utiles ou souhaitables. Dans ce cas non plus, M. Liang

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 105.

[2] Supplément de l'*American Journal of International Law*, vol. 29, n° 4, octobre 1935, p. 778.

n'a pu trouver aucun exemple d'une organisation internationale qui aurait pris une décision sur la procédure de vote pour une conférence convoquée par elle. Ce qui se rapprocherait le plus de ce cas serait la Conférence internationale sur l'énergie atomique, qui n'était pas un organe des Nations Unies, mais qui était convoquée par l'Organisation des Nations Unies. Réunie avant la Conférence, une Commission préparatoire avait recommandé que toutes les décisions soient prises par un vote à la majorité des deux tiers. En ce qui concerne la préparation de la Conférence, cette Commission a rempli le même rôle que le Secrétariat lorsqu'il propose des règles de vote ; c'est la Conférence elle-même qui s'est prononcée sur l'adoption des règles de vote.

22. M. GROS estime que la Commission discute de problèmes qui relèvent en vérité du Comité de rédaction. Elle pourrait renvoyer l'article 5 au Comité de rédaction puisque les problèmes qui restent posés relèvent de la rédaction, à l'exception d'un seul qui est un problème de fond. L'adoption du texte d'un traité est évidemment l'une des conditions nécessaires de conclusion des traités.

23. En ce qui concerne la procédure de vote d'une conférence internationale imposée par l'organe qui l'a convoquée, il y a un exemple qui n'a pas été cité, c'est celui de la Conférence de Paris de 1946, pour laquelle il avait été décidé par le Conseil des ministres des affaires étrangères que la Conférence devrait voter à la majorité des deux tiers. Or, on peut considérer que ce Conseil des ministres des affaires étrangères, en organisant et préparant la conférence générale des Etats, agissait comme un organe de la communauté des Etats.

24. Le point que la Commission peut discuter avant de renvoyer l'ensemble de l'article au Comité de rédaction, c'est celui qui a été soulevé par M. Amado. Certes, le paragraphe 2 enfonce un peu une porte ouverte, mais il est inévitable qu'il en soit parfois ainsi dans un projet de convention comme celui qui est à l'étude. Le paragraphe 3 est un peu plus controversé. M. Gros accepte volontiers les conclusions formulées par la Commission dans le commentaire sur le paragraphe 2 de l'article 8 du projet de 1959. Il peut y avoir une certaine hésitation sur le caractère de l'obligation, mais non sur l'existence de cette obligation. M. Amado a choisi comme justification de son raisonnement le principe de la bonne foi, mais d'autres membres de la Commission en 1959 ont donné d'autres explications : théorie de l'abus de droit, règles découlant des principes généraux, etc. La Commission n'a pas choisi en 1959, elle n'a pas davantage à choisir en 1962. Les préférences de M. Gros iraient à la suggestion présentée par M. Ago et M. Bartoš selon laquelle il serait fait allusion à l'existence d'une obligation, mais il n'est pas nécessaire de la définir autrement qu'en 1959.

25. La Commission est manifestement en train d'écarter le problème de la classification des traités, mais elle le retrouvera à propos des articles suivants concernant l'adhésion et les réserves. Aucune classification n'est parfaite ; même la classification entre traités bilatéraux et plurilatéraux n'est pas parfaitement étanche, car on ne peut pas dire que les règles de fond pour les traités bilatéraux sont différentes de celles qui s'appliquent aux traités plurilatéraux. Il serait donc préférable de clore le débat et de renvoyer au Comité de rédaction le texte du paragraphe 1 dans sa version simplifiée suggérée par M. Jiménez de Aréchaga, et de garder, pour le paragraphe 2, la rédaction du Rapporteur spécial, et pour le paragraphe 3, la rédaction simplifiée suggérée par M. Ago et M. Bartoš.

26. M. LIU estime qu'il n'est pas nécessaire d'établir une classification par trop détaillée des diverses formes de traités multilatéraux. L'article 5 a le mérite de fournir des directives assez nettes en ce qui concerne la procédure de vote.

27. Il partage l'opinion du Secrétaire de la Commission au sujet des alinéas *d*) et *e*) du paragraphe 1, mais il se sépare de lui pour ce qui est de la distinction entre les cas auxquels se rapportent ces deux alinéas.

28. De l'avis de M. Liu, les cas mentionnés à l'alinéa *e*) sont également couverts par le texte de l'alinéa *d*). Qu'un traité soit élaboré au sein d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale ou qu'il soit rédigé au sein d'une organisation internationale, il n'y a pas de différence de fond. Dans les deux cas, la rédaction du traité est un acte des Etats participants ; et même dans les cas décrits à l'alinéa *e*), la rédaction et l'adoption collectives ne sont ni l'une ni l'autre des actes accomplis au sein d'une organisation internationale à proprement parler.

29. Puisque les deux alinéas aboutissent en fait au même résultat, l'alinéa *d*) serait suffisant pour couvrir également les cas dont il est fait mention à l'alinéa *e*). L'alinéa *d*) est rédigé de manière à ne pas entrer en conflit avec les dispositions (s'il en existe) de l'acte constitutif de l'organisation intéressée, tout en assurant au texte la souplesse nécessaire pour que les Etats participants puissent adopter tout règlement intérieur qu'ils pourront décider d'adopter.

30. Pour M. Liu, la distinction entre les cas mentionnés à l'alinéa *d*) et ceux qui sont mentionnés à l'alinéa *e*) réside plutôt dans la composition de la conférence que dans la manière dont le texte est rédigé ou dont la conférence est convoquée.

31. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer au Comité de rédaction le paragraphe 1 de l'article 5 en même temps que la version revisée de M. Jiménez de Aréchaga et les autres modifications de rédaction proposées par M. Elias.

Il en est ainsi décidé.

32. Le PRÉSIDENT indique que la Commission semble avoir décidé de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 2, mais qu'elle n'a pas encore décidé s'il faut supprimer le paragraphe 3 ou le maintenir en y apportant quelques modifications de forme. Il suggère d'examiner ce point avant de renvoyer les deux paragraphes au Comité de rédaction.

33. M. TSURUOKA dit que, si la Commission décide de maintenir les paragraphes 2 et 3 ou de les fusionner en un seul paragraphe comme le suggère M. Amado, il se poserait un problème au sujet duquel il aimerait

avoir quelques précisions. Par exemple, si une convention est adoptée par l'Organisation internationale du Travail mais n'est ni signée ni ratifiée, peut-on déduire des paragraphes 2 et 3 qu'aucun membre de l'Organisation internationale du Travail ne pourra édicter de lois qui ne soient pas conformes aux dispositions de la convention ?

34. M. AMADO réitère sa suggestion tendant à amalgamer les paragraphes 2 et 3 ; les observations de M. Gros n'ont fait que corroborer son argument en faveur de cette fusion. La formule qu'il propose permettrait de préciser que ce qui est dit dans la première phrase du paragraphe 2 est la réaffirmation d'un principe évident par lui-même.

35. En ce qui concerne la classification des traités, la plus appropriée est celle qui se fonde sur la nature juridique de l'instrument. Certains traités ont un caractère normatif et énoncent des règles objectives de droit international ; ce sont des traités-lois ou des traités normatifs. D'autres traités ont un caractère subjectif et ressemblent à des contrats du fait qu'ils touchent aux intérêts des parties (traités-contrats). La différence essentielle entre les deux catégories réside en ce que la seconde seule comporte l'élément *do ut des*. Dans les traités-lois, il n'y a pas de contrepartie que l'un des Etats donne à l'autre en échange de l'engagement pris par ce dernier.

36. M. AGO dit que, dans le cas cité par M. Tsuruoka, les Etats resteraient entièrement libres d'édicter des lois non conformes à une convention adoptée par l'Organisation internationale du Travail, mais qui n'aurait pas été ratifiée par eux. Ce faisant, ils ne violeraient aucune obligation internationale ; ils ne réduiraient pas non plus à néant l'objet de la convention et n'y porteraient pas atteinte et, si l'Etat intéressé ratifie ultérieurement la convention, il lui serait parfaitement possible de modifier sa législation interne.

37. Les dispositions à l'examen ont pour objet de tenir compte d'une situation tout à fait différente. Il peut arriver, en effet, qu'un Etat prenne des mesures relatives à un bien ou à un territoire qui rendent impossible l'exécution des dispositions du traité lorsqu'il entrera en vigueur, et c'est cette situation qu'il faudrait éviter.

38. M. Ago appuie la proposition de M. Amado tendant à fusionner les paragraphes 2 et 3.

39. Il rappelle qu'à la précédente séance, il avait suggéré que le Comité de rédaction soit chargé de formuler un article sur la négociation des traités.

40. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, expose que s'il n'a pas fait figurer dans son projet les dispositions relatives à la négociation des traités adoptées en 1959, c'est parce que ces dispositions lui ont paru constituer une affirmation de fait plutôt que de droit, car elles indiquent simplement la manière dont ces négociations sont conduites.

41. Si, toutefois, la Commission juge utile d'insérer dans le projet un texte sur ce point, le Comité de rédaction pourrait facilement en formuler un en se fondant sur les dispositions adoptées en 1959.

42. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la suggestion de M. Ago est adoptée.

Il en est ainsi décidé.

43. M. VERDROSS, répondant à M. Tsuruoka, fait remarquer que le paragraphe 3 n'énonce aucune règle impérative. Ces dispositions n'ont pas pour objet de dire ce qu'un Etat peut ou ne peut pas faire. Elles indiquent simplement que s'il existe, en l'occurrence, des obligations découlant des principes généraux du droit international, ces obligations ne sont nullement modifiées par le projet d'articles.

44. M. TSURUOKA dit qu'il est aussi ardent défenseur du principe de la bonne foi que quiconque, mais il estime qu'une disposition comme le paragraphe 3 pourrait prêter à une interprétation arbitraire. La manière vague dont elle est formulée pourrait empêcher un pays scrupuleux de prendre des mesures légitimes.

45. Les modifications que le Rapporteur spécial a accepté d'insérer dans les dispositions en question ont dissipé une bonne partie des doutes que M. Tsuruoka avait éprouvés. Toutefois, il note que ces dispositions parlent de « l'objet du traité envisagé ». Cette mention pourrait donner lieu à controverses, car telle ou telle clause du traité pourrait être considérée comme essentielle par tel pays participant aux négociations et non par tel autre.

46. Le PRÉSIDENT rappelle que la question soulevée par M. Tsuruoka a fait l'objet d'une assez longue discussion en 1959, mais que la Commission a décidé alors de maintenir dans le projet des dispositions analogues à celles des paragraphes 2 et 3 de l'article 5 du projet de Sir Humphrey Waldock.

47. Dans ces conditions, il propose que la Commission décide de maintenir à titre provisoire les paragraphes 2 et 3 et de renvoyer ceux-ci au Comité de rédaction, en même temps que les observations faites au cours du débat. La Commission pourra ensuite aborder l'examen de l'article 6.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 6. — AUTHENTIFICATION DU TEXTE COMME DÉFINITIF

48. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'est guère nécessaire de présenter l'article 6, qui reprend, avec quelques modifications secondaires de rédaction, les dispositions de l'article 9 du projet de 1959.

49. M. BRIGGS appelle l'attention sur la disposition figurant au paragraphe 2 selon laquelle un texte peut être authentifié à l'égard d'un Etat particulier. Or, il est évident que, si le texte est authentifié, il doit l'être à l'égard de tous les Etats.

50. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique qu'il avait présent à l'esprit le cas d'un échange de lettres ou de notes. Il arrive souvent que les notes ou les lettres ne soient pas signées à la même date, de

sorte qu'en fait, l'authentification a lieu séparément à l'égard de chacun des Etats intéressés.

51. M. ELIAS propose de supprimer, dans le titre de l'article 6, les mots « comme définitif ». Ces mots sont superflus, car l'alinéa *g*) de l'article 1er définit le terme « authentification » comme étant « l'acte par lequel le texte d'un traité est arrêté *ne varietur* ».

52. En ce qui concerne l'alinéa *a*) du paragraphe 1, il propose que les mots « de toute autre manière prévue » soient remplacés par les mots « de la manière prévue ».

53. M. Elias pense en effet que la résolution d'un des organes d'une organisation internationale équivaut à une résolution de l'organisation elle-même puisque cette dernière doit se prononcer formellement sur la décision prise par son organe.

54. M. CASTRÉN appuie la proposition faite par M. Elias au sujet de l'alinéa *c*) du paragraphe 1, à condition qu'on tienne compte du libellé de l'alinéa correspondant *c*) du paragraphe 1 de l'article 9 du projet de 1959.

55. Il préfère le texte de 1959 qui précise qu'une résolution adoptée par l'organe d'une organisation internationale constitue une résolution de l'organisation elle-même.

56. Il note que la deuxième phrase du paragraphe 3 se fonde sur un passage qui figure dans le commentaire de l'article 9 du projet de 1959. Cette phrase n'est pas strictement nécessaire, mais, comme elle ne présente aucun inconvénient, il ne s'opposera pas à son maintien.

57. M. LACHS dit que le cas des échanges de notes ou de lettres présente une importance capitale. Les statistiques récentes montrent, en effet, qu'environ 40 pour cent de l'ensemble des traités bilatéraux dans le monde sont conclus sous forme d'échanges de cette nature. En outre, les traités multilatéraux revêtent parfois, eux aussi, la forme d'échanges de notes ou de lettres. Bien qu'ils soient rares, on peut citer des exemples de cette pratique dès l'époque de la Société des Nations. Il est donc souhaitable que la Commission examine la question de l'authentification des traités conclus par échange de notes ou de lettres.

58. Mérite aussi d'être étudié le cas des accords qui ne sont pas exprimés sous la forme d'un instrument signé, mais uniquement dans un communiqué publié à la fin de la conférence. Puisqu'il n'y a ni signature ni paraphe d'un document, l'accord verbalement intervenu de publier le communiqué semble être l'équivalent de l'authentification d'un texte.

59. Enfin, la Commission devra également examiner le cas des accords qui sont incorporés dans l'acte final d'une conférence. Toutefois, l'usage s'est récemment institué de rédiger deux documents à la fin d'une conférence : un acte final, qui est d'habitude signé par tous les participants, et un traité ou accord distinct. Il en a été ainsi notamment pour la Convention supplémentaire de 1956, relative à l'abolition de l'esclavage [3] et pour la Conférence de Genève de 1958 sur le droit de la mer [4].

60. M. TSURUOKA dit qu'il éprouve, à propos du paragraphe 2, les mêmes doutes que M. Briggs.

61. Toutefois, ce paragraphe peut être nécessaire pour prévoir le cas d'un Etat qui paraphe un traité aux fins d'authentification, alors qu'un autre le signe au lieu de le parapher. Il semble qu'à l'égard de ce second Etat, la signature vaille authentification.

62. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il est parti de l'hypothèse que tout traité doit être authentifié d'une manière ou d'une autre. Dans le cas d'échange de notes ou de lettres, mentionné par M. Lachs, l'authentification a lieu par l'apposition de la signature. Dans la très grande majorité des cas, la signature de la lettre ou de la note constitue en même temps l'acte qui authentifie le texte.

63. Il arrive toutefois, très rarement il est vrai, que des échanges de notes soient soumis à ratification. En pareil cas, la signature constitue l'acte d'authentification.

64. Aucune disposition de l'article 6 ne serait inconciliable avec la pratique existante en ce qui concerne les échanges de lettres ou de notes.

65. Quant au traité qui revêt la forme d'un communiqué, le Rapporteur spécial présume que ce communiqué aura été adopté d'une manière ou d'une autre. La Commission irait au-devant de grandes difficultés si elle cherchait à prévoir tous les cas possibles.

66. La suggestion de M. Elias au sujet du titre de l'article 6 devrait être renvoyée au Comité de rédaction.

67. Pour ce qui est de l'autre suggestion de M. Elias, relative à l'alinéa *c*) du paragraphe 1, Sir Humphrey se dit prêt à rétablir le texte de 1959. Il suffirait de parler de la résolution adoptée par un organe de l'organisation internationale, car celle-ci doit toujours agir par l'intermédiaire d'un de ses organes. Toutefois, afin de tenir compte de certains cas particuliers, il est nécessaire de maintenir la formule « de toute autre manière prévue par l'acte constitutif de l'organisation intéressée ». C'est ainsi qu'à l'Organisation internationale du Travail, c'est la signature du Directeur général qui constitue l'acte formel d'authentification et non la résolution adoptée par l'Organisation. Ce point a été expliqué dans le commentaire sur l'article 9 du projet de 1959.

68. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission approuve l'article 6 sous réserve de modifications de forme ; l'article peut donc être renvoyé au Comité de rédaction et la Commission peut passer à l'examen de l'article 7.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 7. — ÉTATS AYANT LE DROIT DE SIGNER UN TRAITÉ

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'article 7 soulève la question générale de savoir

[3] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 266, p. 47.

[4] *Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, Documents officiels*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4), p. 165.

si le projet d'articles doit contenir une mention relative au droit inhérent des Etats de signer des traités multilatéraux généraux. La Commission a examiné le problème en 1959 et on trouvera, dans le commentaire de l'article 17 du projet de 1959, l'exposé des opinions formulées par les membres de la Commission à ce sujet.

70. En 1959, la Commission est parvenue à la conclusion que cette question ne saurait être séparée de celle de la procédure à suivre pour l'adoption d'un traité. C'est pourquoi elle a décidé de remettre à plus tard l'examen de l'article 17 en attendant d'avoir examiné les dispositions relatives à l'adhésion. Malheureusement, la Commission n'a jamais abordé ces clauses.

71. La Commission ferait peut-être mieux de décider si l'article relatif au droit de signer un traité doit être examiné au stade actuel de la discussion ou s'il est préférable de remettre cet examen jusqu'au moment où les dispositions relatives à l'adhésion auront été discutées.

72. M. BRIGGS propose que la Commission ajourne l'examen de l'article 7 jusqu'à ce qu'elle ait examiné les articles relatifs à l'adhésion.

73. M. LACHS appuie cette proposition.

74. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne voit pas d'objection à cette procédure ; en attendant, la Commission peut poursuivre son examen des dispositions relatives aux clauses plus formelles des traités.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 8. — SIGNATURE OU PARAPHE DU TRAITÉ

75. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que l'article reprend, avec quelques modifications, les dispositions des articles 10 et 16 du projet de 1959. Il estime que les dispositions relatives au moment et au lieu de la signature doivent être liées à celles concernant la signature ou le paraphe du traité.

76. M. de LUNA suggère une modification de forme consistant à remplacer le mot « provisoire » qui figure à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 par le mot « conditionnel ».

77. M. GROS, bien qu'il sache que l'alinéa *i*) du paragraphe 3 a été aligné sur le paragraphe 2 de l'article 10 du projet de 1959, tient à faire remarquer qu'il ne sera guère facile de déterminer l'intention prévue par cette disposition.

78. Le reste de l'article proposé par le Rapporteur spécial est acceptable et pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

79. M. BARTOS fait observer que, dans le passé, l'apposition du paraphe sur le traité par un chef d'Etat, avec l'intention qu'il vaille signature définitive, aurait été considéré comme liant l'Etat, puisqu'un souverain ne pouvait pas revenir sur ses engagements. A l'époque actuelle, il peut arriver que le paraphe apposé sur un traité n'entraîne pas toujours un engagement définitif.

80. M. PAREDES souligne la grande importance de l'article 8 qui devrait toutefois tenir compte des cas où, en vertu de la loi constitutionnelle, la signature d'un traité doit être soumise à l'approbation parlementaire.

81. M. YASSEEN partage le point de vue de M. Bartos en ce qui concerne les effets du paraphe à l'époque moderne.

82. Le PRÉSIDENT propose que, s'il n'y a pas d'autres observations, l'article 8 soit renvoyé au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 9. — EFFETS JURIDIQUES DE LA SIGNATURE DÉFINITIVE

83. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le projet de 1959 ne renferme pas d'article de ce genre et qu'il n'a guère été facile à formuler car il y a un certain chevauchement entre ses dispositions et celles d'autres articles. A son avis, toutefois, un tel article est nécessaire.

84. La Commission pourrait peut-être examiner l'article paragraphe par paragraphe. La première question qui se posera à propos du paragraphe 1 est celle de savoir si, en fait, il a la moindre utilité. Sir Humphrey ne l'a inséré que pour faire un tout complet.

85. Selon M. BARTOS, l'article 9 soulève un problème de rédaction, car un Etat doit être considéré comme une seule entité et non pas comme deux entités différentes dont l'une signerait le traité pour le soumettre ensuite à la ratification de l'autre entité.

86. Il approuve l'insertion des mots « de bonne foi » à l'alinéa *c*) du paragraphe 2, en raison d'une pratique qui s'est développée récemment, surtout en ce qui concerne les accords douaniers, pratique consistant à faire entrer ces accords en vigueur immédiatement en attendant leur ratification définitive. La Commission n'a pas examiné cette question d'une manière suffisamment approfondie lorsqu'elle a préparé le projet en 1959.

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la pratique mentionnée par M. Bartos est prévue au paragraphe 6 de l'article 20, mais cette disposition a peut-être besoin d'être développée.

La séance est levée à 12 h. 30.

644e SÉANCE

Mercredi 16 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 9. — EFFETS JURIDIQUES DE LA SIGNATURE DÉFINITIVE *(suite)*

Paragraphe 1

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre la discussion de l'article 9, qu'il propose d'examiner paragraphe par paragraphe. Le paragraphe 1 a déjà

été adopté en substance, du fait de l'approbation par la Commission du paragraphe 2 de l'article 6.

2. M. TABIBI estime que le Rapporteur spécial a élaboré un texte utile pour cet article qui ne se prêtait pas facilement, Sir Humphrey l'a lui-même reconnu, à une rédaction satisfaisante. La signature, qu'elle soit donnée seulement aux fins d'authentification ou qu'il s'agisse de la signature d'un traité non sujet à adhésion, ni à ratification, a de toute évidence une valeur juridique et crée certaines obligations, puisque c'est un acte de l'Etat — bien que dans l'exercice de son pouvoir souverain, l'Etat soit libre de la retirer. Sur ce point, M. Tabibi partage l'opinion de Sir Hersch Lauterpacht et de Sir Gerald Fitzmaurice, citée dans le commentaire du Rapporteur spécial sur l'article 9, selon laquelle l'Etat signataire assume une obligation de nature assez imprécise : opinion que vient confirmer le projet de convention sur le droit des traités préparé par la *Harvard Research*. Dans l'affaire de la Haute-Silésie polonaise [1], la Cour permanente de Justice internationale a, elle aussi, reconnu que le fait, de la part d'un Etat signataire, d'abuser de ses droits, dans le laps de temps qui s'écoule entre la signature et la ratification, peut être assimilé à une violation du traité.

3. Passant à une question de rédaction, M. Tabibi fait observer que le libellé du paragraphe 1 n'est pas parfaitement clair. En effet, il n'indique pas ce qui se passe au cas où la signature ne constitue pas un acte authentifiant le traité et où le texte est authentifié de quelque autre manière convenue par les parties, ou encore est authentifié par des personnes autres que les représentants des parties ; par exemple, l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux, de 1928, a été authentifié par le Président de l'Assemblée de la Société des Nations et par le Secrétaire général de la Société des Nations.

4. Il y aurait lieu de déplacer le paragraphe 1 qui est étroitement lié au paragraphe 3.

5. M. TSURUOKA propose de charger le Comité de rédaction de remédier au chevauchement entre le paragraphe 2 de l'article 6 et le paragraphe 1 de l'article 9.

6. M. CASTRÉN pense qu'il suffirait que le paragraphe 1 de l'article 9 renvoie au paragraphe 2 de l'article 6.

7. M. AMADO critique la rédaction du paragraphe 1, et plus particulièrement le membre de phrase « constitue automatiquement un acte authentifiant... ».

8. M. ELIAS croit que l'on pourrait supprimer le paragraphe 1.

9. M. ROSENNE pense qu'il y a intérêt à conserver le paragraphe 1, mais sous une forme abrégée. Il suffirait de dire que la signature définitive, outre qu'elle authentifie le texte, a les effets énumérés dans les paragraphes suivants.

10. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît que la rédaction du paragraphe 1 pourrait être améliorée, mais pense qu'on devrait conserver ce paragraphe, ne serait-ce que par souci d'être complet, et fût-ce sous la forme d'un simple renvoi au paragraphe 2 de l'article 6.

11. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer le paragraphe 1 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

Paragraphe 2

12. M. CASTRÉN juge le paragraphe 2 d'une utilité incontestable, mais lui reproche quelques lacunes et quelques obscurités. En deux ou trois endroits, tels que l'alinéa *a*), la fin de l'alinéa *b*) et les alinéas *d*) et *e*), ce qui est dit est trop évident pour mériter d'être énoncé.

13. M. Castrén pense, comme le Rapporteur spécial, que l'obligation énoncée au début de l'alinéa *b*) est assez vague, mais qu'il peut n'être pas inutile de la mentionner.

14. L'obligation dont il est question à l'alinéa *c*), examinée une première fois à propos de l'article 5, a provoqué des divergences de vues. Il semble qu'il faille définir de manière plus précise ce que l'on entend par les « autres Etats intéressés » et par « un délai raisonnable ». Le point sur lequel l'accent doit être mis n'est pas tant que l'Etat signataire est tenu d'indiquer quelles sont ses intentions au sujet de la ratification, mais bien plutôt qu'il ne doit pas agir d'une manière qui puisse entraver l'exécution du traité dans l'intervalle compris entre la signature du traité et sa ratification ou son acceptation par ledit Etat. Il est intéressant de constater que la Cour permanente de Justice internationale, dans l'arrêt qu'elle a rendu sur l'affaire de la Haute-Silésie polonaise, a parlé d'abus de droit et non de notification au sujet de la décision à prendre dans un délai raisonnable sur la ratification ou sur l'acceptation. Bien entendu, un Etat n'est tenu d'aucune obligation s'il ne doit pas devenir partie au traité, mais la décision de ne pas devenir partie n'est habituellement pas notifiée ; par conséquent, c'est d'après les faits que l'on doit normalement juger si l'Etat a rempli ses obligations.

15. M. Castrén propose de modifier l'alinéa *c*) de manière que le libellé devienne le suivant :

> « L'Etat signataire, pourvu qu'il ratifie ou accepte le traité, est tenu dès le moment de la signature de s'abstenir de bonne foi de rien faire dans le dessein de contrecarrer les objectifs du traité ou d'entraver son exécution future. »

16. M. YASSEEN estime que la question de savoir s'il convient d'introduire la notion d'abus de droit dans des dispositions du genre de celles que la Commission examine appelle une prudente réflexion.

17. Un Etat ne doit pas signer à la légère, puisqu'en droit international la signature revêt une certaine importance, mais M. Yasseen n'irait pas jusqu'à dire qu'elle comporte implicitement une obligation quelconque de ratifier. La rédaction du premier membre de phrase de l'alinéa *b*) lui cause quelque inquiétude : aucune obli-

[1] CPJI, Série A, n° 7, 1926, p. 30.

gation ne saurait, en effet, résulter d'un traité qui n'est pas encore entré en vigueur.

18. La stipulation de l'alinéa *c*) proposé par le Rapporteur spécial semble raisonnable et pratique.

19. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense que l'article 9 peut être accepté quant au fond, mais qu'il est trop long et comporte parfois des répétitions. Le Comité de rédaction devrait être chargé d'abréger et de simplifier le texte. Les alinéas *a*) et *e*) pourraient être supprimés, car ils énoncent des évidences, et l'on pourrait peut-être également supprimer la dernière partie de l'alinéa *b*).

20. M. VERDROSS ne peut donner son assentiment à cette proposition qu'un traité sujet à ratification impose certaines obligations. Pour autant que les obligations énumérées aux alinéas *a*) à *e*) du paragraphe 2 existent réellement, elles ne résultent pas de la signature d'un traité, mais des règles générales du droit international. Il devrait suffire de dire, au début du paragraphe 2, que la signature sous réserve de ratification ne rend pas l'Etat signataire partie au traité.

21. L'alinéa *a*) énonce une proposition évidente : un Etat qui a signé est fondé à faire le nécessaire pour ratifier.

22. Si l'objet de l'alinéa *b*) est de formuler en termes exprès l'obligation de soumettre le traité à ratification, il devrait porter que cette obligation incombe au gouvernement et non pas à l'Etat comme tel. Cependant, M. Verdross doute grandement que pareille obligation existe effectivement à la charge des gouvernements, hormis le cas où elle résulte de dispositions spéciales, par exemple celles qui figurent dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, d'après lesquelles toute convention adoptée à la majorité des deux tiers par la Conférence internationale du Travail doit être soumise aux autorités compétentes en vue de sa ratification.

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, partage les doutes de M. Verdross quant à l'existence d'une règle de droit international obligeant un gouvernement à soumettre un traité pour ratification aux organes compétents, mais la disposition qui fait l'objet de l'alinéa *b*) va beaucoup moins loin et porte seulement que l'Etat signataire est tenu d'examiner de bonne foi la question du renvoi du traité aux organes compétents en vue de sa ratification. Peut-être y a-t-il néanmoins quelque intérêt à indiquer quelle est la conduite souhaitable de la part des Etats.

24. Sir Humphrey hésiterait à tracer une distinction entre l'Etat et le gouvernement ; ce dernier agit au nom du premier.

25. L'objet de l'alinéa *a*) est de préciser qu'un Etat ne peut procéder à la ratification s'il n'a pas été jusqu'à la signature ; c'est peut-être évident, mais il faut le dire.

26. M. TABIBI partage l'opinion exprimée par M. Verdross à propos du paragraphe 2. Les mots « effectivement ou virtuellement » peuvent jeter le doute sur les alinéas qui suivent. Une disposition portant que la signature définitive ne rend pas l'Etat intéressé partie au traité serait suffisante, puisque la suite du paragraphe précise ce que sont les effets de la signature quant aux droits et obligations des signataires.

27. Le sens de l'article apparaîtrait plus clairement si les paragraphes 1 et 3 étaient refondus en une clause unique où seraient définis les effets juridiques de la signature définitive.

28. Passant à l'alinéa *c*), M. Tabibi déclare que la signature doit être considérée comme de bonne foi tant qu'il n'y a pas de violation des clauses du traité, ce qui constitue le seul moyen de déterminer si l'Etat considéré a ou non agi de bonne foi. Une disposition expresse en ce sens ne va toutefois pas sans danger, puisque les autres Etats peuvent en prendre prétexte pour se dérober à leurs obligations, en prétendant que les autres parties n'ont pas agi de bonne foi.

29. M. LACHS fait observer que, bien que la signature ne signifie pas que l'Etat intéressé soit devenu partie au traité, elle crée cependant certains droits et certains devoirs. En premier lieu vient le droit de ratifier, qui est un droit parfait ; au contraire, le devoir de se conformer aux dispositions du traité est une obligation imparfaite et passive : il s'agit, en fait, d'une obligation négative, qui consiste à s'abstenir de certains actes. La Commission devrait se demander s'il est opportun d'inciter les Etats à inscrire dans un traité des dispositions ayant trait aux effets du traité quant au fond avant même son entrée en vigueur ; on trouve un exemple d'une disposition de ce genre dans l'article 38 de l'Acte général de la Conférence de Berlin sur le Congo, de 1885 [2].

30. Le droit énoncé à l'alinéa *d*), si tant est qu'il existe, est certainement un droit parfait. Si un Etat souhaite devenir partie à un traité, on peut supposer qu'il se conformera à ses dispositions ; mais que d'autres signataires puissent lui demander d'observer ces dispositions, c'est ce que M. Lachs met sérieusement en doute. Il croit que cet alinéa devrait être supprimé.

31. M. de LUNA fait observer, à propos de la première partie de l'alinéa *b*), qu'il est peu probable que les Etats renoncent jamais à leur pouvoir de maintenir les questions de politique étrangère hors de la sphère du contrôle parlementaire, dans le sens où on l'entend suivant la distinction établie entre pouvoir fédéral et pouvoir législatif par John Locke dans son *Treaties on Civil Government*.

32. M. de Luna ne saurait se rallier à l'opinion de M. Yasseen selon laquelle un traité qui n'est pas encore entré en vigueur ne saurait créer d'obligation. Sans doute, la signification juridique de la signature s'est-elle graduellement amoindrie, mais, outre qu'elle authentifie le texte du traité, elle donne naissance à un précontrat au sujet du « service de la convention », qu'il faut respecter, à une obligation de bonne foi de s'abstenir d'actes pouvant réduire le traité à néant avant son entrée en vigueur et à certaines obligations spéciales comme c'est le cas dans les conventions de l'Organisation internationale du Travail.

[2] F. de Martens, *Traité de droit international*, Paris, 1887, vol. III, p. 443.

33. L'alinéa *d*) fait à bon droit ressortir que, bien que les Etats ne soient pas tenus de ratifier, ils doivent, s'ils le font, se conformer aux dispositions du traité à ce sujet et peuvent contester l'attitude d'une autre partie qui ne s'y conformerait pas.

34. M. AMADO déclare que le droit du signataire d'un traité de se refuser à le ratifier est incontestable, ainsi que l'indique clairement l'article 8 du projet de Harvard. Ce refus peut également émaner de l'exécutif, agissant sur délégation du Parlement, en vertu de ce que M. Scelle a appelé sa compétence discrétionnaire ; d'autres auteurs ont de même mis en doute l'existence, en droit international, d'une obligation de soumettre un traité aux autorités compétentes en vue de sa ratification.

35. Il en va tout autrement, bien entendu, si le traité lui-même contient des dispositions obligeant expressément les parties à le soumettre pour ratification aux organes compétents de l'Etat.

36. Pallieri, dans son étude sur la *Formation des traités dans la pratique internationale* [3], a défini les traités comme exprimant les volontés concurrentes des parties, fût-ce sous réserve de confirmation ; il ajoutait que, dans l'intervalle de temps qui s'écoule avant la ratification, les Etats ne doivent rien faire qui puisse rendre l'exécution du traité impossible ou difficile. Dans la pratique, cette notion a trouvé son expression dans l'article 38 de l'Acte général de la Conférence de Berlin sur le Congo, de 1885, déjà cité par M. Lachs, et plus récemment, dans l'article 24 de la Convention de coopération économique européenne de 1948 [4].

37. Passant à la rédaction du paragraphe 2, M. Amado critique les formules employées notamment aux alinéas *a*) et *c*), comme ne convenant pas à un instrument juridique.

38. M. TSURUOKA partage les doutes exprimés par certains membres de la Commission sur l'utilité du début de l'alinéa *b*). L'obligation mentionnée dans ce passage semble être de caractère en partie moral et en partie juridique. Le rappel d'une obligation de cet ordre, qui aurait peut-être sa place dans un code, ne convient pas dans un projet de convention.

39. Quant à la deuxième partie de l'alinéa *b*), deux cas peuvent se présenter, selon que l'obligation qui y est énoncée résulte ou non d'un traité existant, tel que la Constitution de l'OIT ; dans le second cas, il y a lieu de tirer au clair ce qu'il en est des questions posées par M. Yasseen.

40. L'obligation énoncée à l'alinéa *c*) du paragraphe 2 est semblable à celle qui est définie au paragraphe 3 de l'article 5. La Commission pourrait étudier l'importance de ces deux catégories d'obligations respectivement pendant la durée des négociations et dans le laps de temps compris entre la signature et la ratification ; elle pourrait ensuite, lorsque les opinions auraient cristallisé, élaborer le texte d'un commentaire qu'il conviendrait d'illustrer par des exemples.

41. M. Tsuruoka propose, pour remplacer le texte de l'alinéa *d*) qui ne lui paraît pas entièrement satisfaisant, une nouvelle version, qui serait en substance la suivante :

« L'Etat signataire sera tenu de respecter les dispositions du traité relatives à la signature, à la ratification, à l'acceptation, à l'adhésion, aux réserves, au dépôt des instruments, ou à toute autre question analogue. »

42. M. Tsuruoka précise par l'exemple des réserves son interprétation de l'objet de l'alinéa *d*). Cette disposition n'a pas pour but de donner à chaque Etat signataire le droit de s'opposer à ce qu'un autre Etat signataire fasse telle ou telle réserve ; le premier Etat peut tout au plus exiger le respect de la procédure instituée par le traité en ce qui concerne les réserves. Dans le texte du Rapporteur spécial, la portée de la disposition n'apparaît pas clairement.

43. M. ELIAS approuve les trois principales idées qu'exprime le paragraphe 2 mais propose une nouvelle rédaction où elles seraient énoncées en termes plus concis. Le premier alinéa réunirait le début du paragraphe 2 et les alinéas *a*) et *b*) sous une forme qui pourrait être la suivante :

« *a*) Lorsque le traité ou les signatures qui y sont apposées sont sujets à ratification ou acceptation, l'Etat signataire est fondé à soumettre le traité à ses organes compétents aux fins de ratification ou d'acceptation, conformément aux dispositions du traité ou de la constitution de l'organisation internationale au sein de laquelle le traité a été adopté. »

44. L'alinéa *c*) actuel ne va pas sans difficulté parce qu'il énonce une obligation négative qui dure tant que la décision de ratifier n'a pas été notifiée. M. Elias propose une nouvelle rédaction dont la teneur serait la suivante :

« *b*) Tant que le délai prévu dans le traité pour la ratification ou l'acceptation n'est pas venu à expiration, ou, lorsqu'il n'est pas prévu de délai, tant qu'un délai raisonnable ne s'est pas écoulé, les signataires s'abstiendront de rien faire dans le dessein de contrecarrer les objectifs du traité. »

45. Enfin, M. Elias propose de fondre les deux alinéas *d*) et *e*) en une seule disposition, qui pourrait être conçue dans les termes suivants :

« *c*) L'Etat signataire a le droit, en ce qui concerne les autres Etats signataires, d'insister pour que soient respectées les dispositions du traité ou celles des présents articles qui ont trait à la signature, à la ratification, à l'acceptation, à l'adhésion, aux réserves, au dépôt des instruments ou à toute autre question analogue. »

46. M. Elias soumet cette nouvelle rédaction du paragraphe 2 à l'examen du Comité de rédaction.

47. M. ROSENNE approuve dans l'ensemble les idées qui inspirent le paragraphe 2, sous réserve des observations suivantes :

48. En premier lieu, il propose de supprimer toute mention de l' « acceptation ». Ce mot, selon la défini-

[3] *Recueil des cours*, Académie de droit international de La Haye, 1949, p. 469.

[4] *Treaty Series*, No. 59 (1949), H.M.S.O., Londres, p. 18.

tion qui en est donnée à l'alinéa *k*) de l'article 1er, englobe tant la procédure classique de conclusion des traités, qui se fait par la signature suivie de ratification, que la procédure moderne de l'acceptation ou adhésion non précédée de la signature. Il est préférable que la Commission traite seulement, à l'article 9, de la procédure classique de conclusion des traités par la signature suivie de la ratification.

49. En second lieu, M. Rosenne pense qu'il conviendrait de supprimer, à la troisième ligne du paragraphe 2, les mots « effectivement ou virtuellement ». L'expression « partie virtuelle » est définie à l'alinéa *c*) de l'article 1er comme désignant un Etat qui a rempli les conditions requises pour être partie à un traité ; or, à son avis, elle devrait désigner un Etat qui est qualifié pour devenir partie à un traité. La question posée est essentiellement celle du « statut provisoire » qui résulte pour un Etat de la signature sous réserve de ratification, sujet traité par la Cour internationale de Justice en réponse à la Question III, dans son Avis consultatif sur les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide [5] ; cet avis est cité par le Rapporteur spécial dans l'annexe de son rapport. De la solution donnée par la Cour internationale de Justice et par l'Assemblée générale à la question des réserves, M. Rosenne conclut que, même dans un traité soumis à ratification, il convient d'établir une distinction entre les clauses finales et les autres dispositions. En pratique, les clauses finales entrent en vigueur, au moins de manière inchoative ou imparfaite, sitôt le texte du traité authentifié.

50. En troisième lieu, vu la teneur de l'article 10, qui s'applique non seulement aux traités expressément soumis à ratification, mais encore à ceux qui ont été signés par une partie sous réserve de ratification, les mots « ou qu'il a été signé sous réserve de ratification ou d'acceptation ultérieure », qui figurent au début du paragraphe, sont inutiles ; M. Rosenne propose donc de les supprimer.

51. En quatrième lieu, M. Rosenne approuve l'interprétation que le Rapporteur spécial a donnée de l'objet de la disposition qui figure à l'alinéa *b*) ; il espère donc que l'idée qui a inspiré cette disposition sera conservée.

52. En cinquième lieu, M. Rosenne approuve également l'idée qu'exprime l'alinéa *c*) ; il estime toutefois que les dispositions de cet alinéa, qui n'énoncent qu'une obligation négative, ne peuvent donner qu'une vue incomplète de la situation juridique. Dans le cas de la sentence arbitrale du 23 décembre 1906 [6] rendue entre le Honduras et le Nicaragua, les parties avaient, avant l'entrée en vigueur d'un traité, procédé à l'organisation d'une Commission mixte des limites. La Cour internationale de Justice a tiré certaines conclusions juridiques de cette mesure, en la situant dans le contexte de l'ensemble des faits de la cause. A en juger par cet exemple, il est douteux que l'alinéa *c*), sous sa forme négative, soit suffisant. On ne doit pas exclure la possibilité d'une conclusion positive à tirer d'une mesure prise par les parties en exécution des dispositions de fond d'un traité qui n'est pas encore entré en vigueur. M. Rosenne souligne qu'il s'agit des dispositions de fond et non pas des clauses de procédure du traité.

53. Toujours à propos de l'alinéa *c*), M. Rosenne déclare ne pouvoir accepter la rédaction nouvelle proposée par M. Castrén. On voit difficilement comment une obligation pourrait naître dès le moment de la signature d'un traité, alors que le texte fait expressément dépendre l'existence de cette obligation d'un événement à venir incertain, à savoir la ratification ou l'acceptation ultérieure du traité.

54. Enfin M. Rosenne interprète les alinéas *d*) et *e*) comme s'appliquant en réalité aux clauses finales du traité et, partant de cette hypothèse, il ne trouve guère de raison d'être à ces dispositions.

55. M. AGO constate que la plupart des observations faites au cours du débat ont trait à des questions de forme qui pourraient être réglées par le Comité de rédaction.

56. Pour ce qui est du fond, il approuve d'une façon générale les propositions du Rapporteur spécial. Cependant, il conviendrait de simplifier le texte, et notamment de supprimer certaines dispositions superflues qui ne sont là que parce qu'elles figuraient déjà dans les projets précédents, où leur présence s'expliquait puisque ces projets devaient servir de base à un code ; mais aujourd'hui que la Commission élabore le texte d'une convention, on pourrait parfaitement traiter dans le commentaire les questions auxquelles se rapportent ces dispositions.

57. Dans la phrase introductive du paragraphe 2, on pourrait fort bien supprimer les mots « ou qu'il a été signé sous réserve de ratification ou d'acceptation ultérieure ». Il semble que les mots « sujet à ratification ou à acceptation » qui figurent déjà dans le membre de phrase précédent, suffisent à traduire l'idée.

58. Passant à ce qui fait l'essentiel du paragraphe 2, à savoir l'énumération des effets de la signature, M. Ago se réfère à l'explication donnée par le Rapporteur spécial : celui-ci a dit, en effet, que l'alinéa *a*) a pour objet de disposer qu'un Etat doit avoir signé le traité pour être fondé à passer à l'étape suivante et à le ratifier. Il faudra, dans ce cas, que le Comité de rédaction améliore le libellé de cet alinéa de manière à faire ressortir plus nettement l'idée exprimée. Dans sa rédaction actuelle, l'alinéa semble laisser entendre que la signature doit conférer à l'Etat signataire une sorte de droit, sur le plan international, à ratifier le traité.

59. Quant à l'alinéa *b*), il contient deux idées différentes. La première a trait à l'obligation d'examiner de bonne foi la question de la ratification. Cet énoncé est d'ailleurs assez vague ; on voit mal ce qu'implique cette obligation lorsqu'un traité a été simplement signé et qu'il demeure soumis à ratification. Aussi M. Ago suggère-t-il de supprimer la première partie de l'alinéa *b*).

60. Par contre, l'alinéa *b*) contient une deuxième idée qu'il importe peut-être bien de ne pas rejeter dans le commentaire mais de conserver dans le corps même du texte. Cette idée se rapporte à une obligation juri-

[5] CIJ, *Recueil*, 1951, p. 26 et sq.

[6] CIJ, *Recueil*, 1960, p. 192.

dique bien définie qui existe dans le cadre de certaines organisations. Les Etats membres d'organisations de ce type sont tenus parfois non seulement de soumettre le traité à leurs organes compétents pour qu'ils le ratifient, mais encore de faire rapport à l'organisation intéressée sur l'état d'avancement des travaux et, si les organes compétents refusent d'autoriser la ratification, de faire connaître à l'organisation les raisons de ce refus. Il faudrait que le Comité de rédaction examine l'acte constitutif de ces organisations et prépare un texte qui soit assez général pour viser non seulement les stipulations de ces actes constitutifs mais encore toutes dispositions nouvelles qui pourraient être prises à l'avenir dans ce domaine.

61. L'idée exprimée à l'alinéa *c*), et qui concerne les obligations d'un Etat signataire pendant l'intervalle qui s'écoule entre la signature et la ratification, est très voisine de celle que prévoit le paragraphe 3 de l'article 5 et qui vaut pour la durée des négociations. M. Ago accepte, quant à lui, l'idée énoncée à l'alinéa *c*) dans la forme qui lui a été donnée par le Rapporteur spécial, mais il aurait quelques difficultés à accepter la formule proposée par M. Castrén selon laquelle les obligations ne seraient valables que rétroactivement, c'est-à-dire une fois que la signature a été suivie de ratification.

62. Il propose que le Comité de rédaction examine s'il y a vraiment lieu de prévoir deux séries distinctes de dispositions ; on pourrait peut-être regrouper en une seule clause les dispositions relatives aux devoirs des Etats pendant toute la durée de la période allant de la négociation à la ratification.

63. A propos de l'alinéa *d*), M. Ago constate que le Rapporteur spécial lui-même ne s'oppose pas à ce que l'on modifie ou supprime la mention qui y est faite du droit « d'insister pour que soient respectées » certaines dispositions du traité. Il faudrait préciser davantage et dire si ce droit existe ou n'existe pas ; si, par ces mots, l'on n'entend pas énoncer un droit véritable, il faut reléguer ce point dans le commentaire.

64. L'alinéa *e*) soulève, entre autres, une importante question concernant la pratique moderne des Etats démocratiques. Pour ces Etats, il se pose souvent un problème du fait qu'il faut que les clauses d'un traité soient appliquées de toute urgence, alors que l'on sait qu'il faudra longtemps pour obtenir du Parlement l'autorisation nécessaire à la ratification du traité. C'est pourquoi on en est venu à insérer quelquefois dans ce genre de traité une clause stipulant que le traité est sujet à ratification conformément aux dispositions prévues à cet effet dans la Constitution des parties au traité mais que les clauses du traité entrent en vigueur, en totalité ou en partie, au moment de la signature. Il faudra que le Comité de rédaction modifie les termes de l'alinéa *e*) de manière qu'il vise également cette pratique.

65. M. YASSEEN déclare, en réponse à M. de Luna, qu'il n'a pas contesté que la signature puisse avoir des effets juridiques en droit international ; il a simplement parlé de la source de l'obligation qui, dans ces conditions, peut en résulter. Il ne pense pas que cette obligation puisse découler du traité lui-même, lorsque le traité est sujet à ratification. Ce genre de traité ne peut avoir force obligatoire avant d'être ratifié puisque c'est seulement une fois ratifié qu'il entre en vigueur.

66. Dans le même ordre d'idées, il donne comme exemple les donations qui, en droit français et dans le droit de divers autres pays, ne peuvent être faites que par acte notarié. La jurisprudence en a conclu que la promesse de donation, elle aussi, pour être valide, doit être passée devant notaire.

67. M. VERDROSS se demande jusqu'à quel point l'idée énoncée dans la première partie de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 est valable car on ne peut s'attendre à ce qu'un gouvernement assume, après de nouvelles élections ou tout autre changement de gouvernement, quelque obligation que ce soit à l'égard d'un traité qui a été signé par un précédent gouvernement mais n'a pas été ratifié. C'est pourquoi, à son avis, il faudrait supprimer cette partie de l'alinéa *b*).

68. La deuxième partie de l'alinéa *b*) énonce un principe des plus importants au sujet des obligations découlant de l'acte constitutif d'organisations internationales. Il va sans dire que les Etats membres doivent respecter les obligations qui découlent de l'acte constitutif de l'organisation intéressée. Ces obligations ne découlent pas du traité lui-même, qu'il soit ou non ratifié, mais de l'acte constitutif de l'organisation internationale au sein de laquelle il est conclu. C'est pourquoi il semblerait plus judicieux de supprimer, dans la phrase introductive du paragraphe 2, les mots « les effets produits étant les suivants » et de préciser au paragraphe 3 quelles sont les obligations qui découlent du droit international général, parce que toutes les obligations énoncées au paragraphe 2 découlent non pas du traité, mais des principes généraux du droit international ou de l'acte constitutif de l'organisation internationale intéressée.

69. A propos de l'alinéa *e*) du paragraphe 2, M. Verdross dit qu'il existe, sans aucun doute, des traités qui entrent en vigueur dès la signature, mais ce cas doit être visé dans le projet d'article 10. Naturellement, si les signataires ont pleins pouvoirs de conclure un traité définitivement, celui-ci entrera en vigueur immédiatement, alors que s'il s'agit d'un traité qui est signé sous réserve de ratification, et qui n'est pas ratifié, il ne s'ensuivra aucune obligation. Cela n'interdit évidemment pas la pratique dont a parlé M. Bartoš à la séance précédente, à savoir qu'un traité, une fois signé, peut entrer en vigueur s'il est appliqué dans la pratique avant même sa ratification : il sera alors ratifié *de facto*. Il serait donc préférable de supprimer l'alinéa *e*) du paragraphe 2.

70. M. BARTOŠ déclare que la discussion qui s'est instituée sur l'article 9 montre que nombreuses sont les questions abordées dans le projet qui n'ont pas été élucidées ou sont sujettes à controverse dans la doctrine du droit international et qui pourtant existent dans la pratique. L'idée fondamentale a été clairement exposée par M. Verdross. Il semble qu'il y ait eu confusion entre deux sujets : l'effet d'un traité signé mais non encore ratifié et le fait juridique qu'un traité a été signé. Ce ne sont pas les négociations qui comptent mais le fait de la signature ou l'acte constitutif de certaines orga-

nisations ou conférences internationales qui donne juridiquement certains effets à la signature du traité. La Commission a peut-être tort de traiter les deux notions en même temps et d'en dégager des conséquences similaires. Il appartiendra au Rapporteur spécial et au Comité de rédaction de séparer les deux idées.

71. Plusieurs membres de la Commission se sont déjà élevés contre certaines expression qui figurent dans la phrase introductive du paragraphe 2, en particulier contre le mot « virtuellement ». C'est là une question d'ordre pratique. Dans le texte proposé, il ne s'agit pas d'un traité qui est virtuellement entré en vigueur, mais des parties qui deviendront éventuellement des parties liées par le traité, autrement dit il s'agit des parties « potentielles ».

72. M. Rosenne a signalé un autre point. Dans la pratique moderne suivie par les Etats et le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le droit de signer, l'acceptation soulève un problème délicat. Il s'est présenté un cas où on a dû modifier les pleins pouvoirs délivrés au représentant permanent de la Yougoslavie parce qu'il était habilité à signer et à accepter, alors que, d'après la conception du Secrétariat, il devait simplement accepter. Il faudrait donc faire une distinction très nette entre signature et acceptation. Selon la pratique suivie dans l'Organisation des Nations Unies, un agent ne peut signer que si son Etat a participé à la négociation *ab initio* et, lorsqu'un certain laps de temps s'est écoulé, que si le traité est encore ouvert à la signature, tandis qu'en pratique, l'acceptation est un acte qui ne diffère pas beaucoup, par sa forme, de l'adhésion, bien que les deux institutions puissent différer quant au fond. La Commission doit décider s'il faut ou non utiliser le terme « acceptation ». M. Bartoš ne s'oppose pas à ce qu'on l'emploie car il considère que, par ses effets, l'acceptation équivaut à la ratification ; mais du point de vue de la terminologie technique, ces mots désignent deux choses tout à fait différentes.

73. En ce qui concerne l'alinéa *b*) du paragraphe 2, l'idée qui s'y trouve énoncée par le Rapporteur spécial est juste pour M. Bartoš. On a cité l'exemple de la pratique suivie par l'Organisation internationale du Travail et M. Ago a montré qu'elle entraîne, non seulement le devoir de soumettre la question de la ratification à l'examen de l'organe compétent de l'Etat signataire, mais encore le devoir pour le gouvernement — dont les délégués participent en groupe séparé aux travaux de l'Assemblée de l'OIT — de faire rapport sur la décision de cet organe compétent et d'exposer les raisons du refus si cet organe refuse d'accepter une recommandation ou de ratifier une convention adoptée par la Conférence internationale du Travail.

74. A l'Organisation mondiale de la santé, la pratique est encore plus claire. Tout Etat membre qui refuse de ratifier une convention adoptée par l'Assemblée mondiale de la santé doit donner la raison de son refus. Si l'Assemblée mondiale de la santé accepte ce motif, la question en reste là, mais si elle ne l'accepte pas, un délai est accordé à l'Etat intéressé jusqu'à la prochaine Assemblée et si, à ce moment-là, il refuse encore de ratifier, l'Assemblée prend une décision pour savoir si ledit Etat restera ou non membre de l'Organisation. C'est là une pratique entièrement nouvelle qui relève davantage de la législation internationale que du droit contractuel. En tout cas, elle n'est pas prévue dans le droit classique des traités et elle devrait faire l'objet d'une mention distincte en raison des conséquences qu'elle peut avoir dans l'avenir.

75. M. Bartoš a approuvé et approuve toujours l'idée contenue à l'alinéa *c*) du paragraphe 2, mais la manière dont elle est formulée lui paraît aussi difficile à accepter que la rédaction du paragraphe 3 de l'article 5. On pourrait se demander, comme M. Ago l'a signalé, si la Commission doit conserver les deux dispositions distinctes ou les fondre en un seul article ; quoi qu'il en soit, l'idée doit être maintenue.

76. Il y a lieu de présumer que l'acte visé à l'alinéa *c*) du paragraphe 2 est la notification d'une décision de ne pas ratifier un traité. Si un Etat décide de ratifier, l'obligation qui lui incombe aux termes de l'alinéa sera encore plus catégorique. Même si un Etat refuse ultérieurement de ratifier, il a l'obligation morale, pendant la période transitoire, de s'abstenir de rien faire dans le dessein de contrecarrer les objectifs du traité, parce qu'on espère que l'Etat en cause deviendra partie au traité.

77. Dans le même alinéa, M. Bartoš signale une autre difficulté qui résulte du membre de phrase « tant qu'un délai raisonnable ne s'est pas écoulé ». Dans le paragraphe 6 de son commentaire, le Rapporteur spécial dit qu'il a hésité à suggérer un nombre déterminé d'années. La question du délai n'est donc pas une question de droit, mais de fait. En droit international, nombreuses sont les questions de ce genre qui n'ont jamais été réglées, ce qui rend la tâche de la Commission encore plus ardue et donne lieu à des incertitudes dans la pratique.

78. M. Bartoš n'est pas en mesure d'appuyer les amendements proposés par M. Castrén et M. Elias. Il estime, comme les membres de la Commission qui ont parlé avant lui, que la disposition suggérée par M. Castrén aurait un caractère rétroactif et ne pourrait guère être appliquée. Si un gouvernement qui a signé un traité est renversé et remplacé par un autre gouvernement ayant une politique entièrement différente, ce nouveau gouvernement ne saurait être lié par la signature de son prédécesseur. Il peut, certes, avoir une obligation de bonne foi de s'abstenir de tout acte ayant pour but de contrecarrer les objectifs du traité, mais cette obligation ne découle pas du traité lui-même, car, en fait, le traité n'existe pas à son égard ; elle découle en réalité du droit international général que donne un certain effet juridique à l'acte de la signature considérée comme un fait juridique et, dans cette limite, elle reste entièrement valable même si le nouveau gouvernement refuse de ratifier le traité. Toute violation de cette obligation peut éventuellement donner lieu aux sanctions qui seraient prévues par le traité. A cet égard, la ratification ne produit pas d'effet rétroactif. Le devoir de s'abstenir de contrecarrer les objectifs du traité existe même dans l'intervalle entre la signature et la ratification.

79. Le droit mentionné à l'alinéa *d*) est assez indéfini car, en fait, il s'agit plutôt de la protection d'une situa-

tion de droit. M. Bartoš ne partage pas l'avis de M. Lachs au sujet de cette disposition. Lorsqu'un Etat signe un traité, il se trouve placé dans une situation particulière du fait que l'accomplissement de certains actes juridiques par les autres signataires pourrait exercer une influence sur la validité du traité et sur les relations juridiques entre les signataires. Il est donc fondé à se défendre contre tous abus et tous agissements des autres signataires pouvant lui créer des difficultés ou porter atteinte à sa situation en tant que partie virtuelle.

80. Quant au droit d'un Etat signataire d'insister pour que soient respectées par les autres Etats les dispositions du traité relatives aux réserves, M. Bartoš dit que la question qui se pose n'est pas tant de savoir si les réserves ont été formulées de la manière prescrite, mais plutôt si elles sont recevables aux termes des dispositions pertinentes du traité. Il s'agit là non pas d'une question de procédure mais d'une question de fond qui est réglée par une disposition ultérieure comme on le verra en examinant les articles 17 à 19.

81. De l'avis de M. Bartoš, en ce qui concerne l'alinéa *e*), M. Verdross a eu raison de signaler que l'expression « les autres droits » vise notamment ceux conférés par le traité lui-même ou plutôt par les règles du droit international concernant les conséquences du fait juridique de la signature d'un traité. C'est la thèse que M. Bartoš a soutenue dès le début.

82. M. BRIGGS dit qu'il est difficile d'examiner l'article 9 paragraphe par paragraphe, car la structure même de l'ensemble de l'article doit être modifiée. L'article a une certaine unité architecturale, mais il serait préférable qu'il commence par le paragraphe 3, parce que ce dernier énonce le principe le plus important.

83. Le paragraphe 1 n'est pas nécessaire, car ce qui y est dit se trouve dans d'autres dispositions du projet.

84. Au sujet de l'alinéa *a*) du paragraphe 2, on a dit que l'Etat signataire a incontestablement le droit de faire le nécessaire pour ratifier, mais que l'obligation correspondante n'est pas stipulée. Or, l'obligation correspondante consiste pour les autres Etats à autoriser l'Etat en question à ratifier. M. Briggs ne connaît aucun cas où un Etat signataire se soit vu refuser le droit de ratifier.

85. L'alinéa *b*) du paragraphe 2 renferme deux règles différentes, dont la première est trop vaste et trop vague et la seconde n'est pas à sa place dans l'article, car elle a trait à l'acte constitutif de certaines organisations internationales comme l'Organisation internationale du Travail. Il serait donc préférable de supprimer cet alinéa.

86. Quant à l'alinéa *c*) du paragraphe 2, M. Ago a signalé qu'une règle comparable à celle qui y figure est déjà énoncée au paragraphe 3 de l'article 5 et réaffirmée à l'alinéa *b*) i) du paragraphe 3 de l'article 9. Cette règle pourrait faire l'objet d'un article distinct relatif à l'obligation de s'abstenir de rien faire dans le dessein de contrecarrer les objectifs du traité à partir de la date de la signature. Or, il résulte du paragraphe 3 de l'article 5 que cette obligation peut naître même avant la signature.

87. En ce qui concerne l'alinéa *d*) du paragraphe 2, M. Briggs fait remarquer que des dispositions particulières de certains traités peuvent entrer en vigueur dès la signature. On peut citer, comme exemple frappant, le Traité entre les Etats-Unis et les Philippines signé le 4 juin 1946 sous réserve de ratification. Le Traité dans son ensemble est entré en vigueur au mois d'octobre 1946, mais son article 1er, qui reconnaît l'indépendance des Philippines, a été mis en application par la Proclamation présidentielle du 4 juillet 1946 tandis que ses articles 2 et 3, aux termes desquels les Etats-Unis devaient représenter les Philippines sur le plan diplomatique et procéder à la formation de diplomates philippins, sont entrés en vigueur à la date de la signature en vertu d'une disposition expresse du Traité. La Commission pourrait s'autoriser de cet exemple pour dire que certaines dispositions d'un traité peuvent entrer en vigueur à la date de la signature même si le reste du traité est sujet à ratification.

88. Il se pose, certes, un problème lorsque le traité lui-même ne contient pas de dispositions à cet effet ; la question est donc de savoir si la Commission désire établir, comme le fait l'alinéa *d*) du paragraphe 2, des obligations qui lieraient un Etat dès la signature et avant la ratification. La suggestion de M. Briggs va, toutefois, au-delà de ce que le Rapporteur spécial a énoncé dans l'article. Il demande s'il ne serait pas souhaitable de reprendre l'examen de l'alinéa *c*) et d'y faire figurer une disposition précisant qu'en attendant l'entrée en vigueur d'un traité, l'obligation de ne pas en contrecarrer les objectifs n'est pas seulement une obligation de bonne foi, mais résulte d'une règle du droit international général.

89. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit qu'à son avis l'alinéa *b*) du paragraphe 2 n'est pas à sa place dans l'article 9. Les conventions de l'Organisation internationale du Travail qui ont été citées comme exemple ne sont pas soumises à la procédure de la signature ; elles sont adoptées et authentifiées conformément à l'article 19 de la constitution de l'OIT et sont communiquées aux gouvernements aux fins de ratification. Les règles concernant les accords de ce genre auraient donc été mieux à leur place dans l'article 10.

90. La question soulève un problème plus vaste, à savoir la nécessité, comme M. Bartoš l'a souligné avec force, d'améliorer les procédures de législation internationale en ce qui concerne les traités multilatéraux. En 1947, l'Assemblée générale des Nations Unies a constitué une Commission pour le développement progressif du droit international et sa codification, chargée d'étudier les méthodes permettant de favoriser le développement progressif du droit international et sa codification ultérieure. Le Secrétariat avait présenté à cette occasion un certain nombre de suggestions en vue d'inciter les Etats à ratifier les traités ou à y adhérer [7]. C'était le sentiment général à l'époque qu'un grand nombre de traités multilatéraux signés par les Etats n'étaient pas mis en œuvre par ces derniers et on avait envisagé, surtout dans les milieux juridiques, la possibilité de prendre certaines mesures en vue de faciliter

[7] Supplément de l'*American Journal of International Law* vol. 41, n° 4, octobre 1947, p. 113.

la procédure de ratification et d'adhésion. C'est pour cette raison que le Secrétariat avait suggéré à ladite Commission d'examiner s'il serait opportun de continuer la pratique adoptée par la Société des Nations, qui consistait à publier périodiquement le relevé des ratifications des conventions conclues sous les auspices de la Société des Nations et des adhésions auxdites conventions. Il avait également indiqué la procédure que le Secrétaire général des Nations Unies pourrait suivre afin d'inciter les Etats intéressés à ratifier les traités ou à y adhérer. Le Secrétariat avait surtout présente à l'esprit la procédure en vigueur à l'OIT, dont les Etats membres sont tenus de soumettre les conventions et recommandations à leurs organes compétents aux fins de ratification et, en cas de non-ratification, de communiquer à l'Organisation les raisons du retard. Certaines autres institutions spécialisées ont adopté des procédures analogues. Il s'agit surtout d'un moyen permettant de connaître le sort qui est fait aux accords conclus. Toutefois, dans l'état où se trouvait la communauté internationale en 1947, les gouvernements n'étaient pas disposés à accepter cette nouvelle méthode et les suggestions du Secrétariat n'ont pas été accueillies avec beaucoup d'enthousiasme. La Commission pourrait peut-être examiner s'il serait souhaitable de généraliser la pratique suivie par l'OIT.

91. Si la deuxième partie de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 est maintenue, elle doit être insérée dans l'article 10, mais il est tout à fait inutile de garder la première partie dudit alinéa. Lorsqu'un Etat signe un traité, il est normal qu'il le ratifie s'il y est poussé par l'intérêt national ou s'il veut servir un intérêt international en y devenant partie. On s'est même demandé s'il appartient à une organisation internationale de suivre la pratique adoptée par la Société des Nations et consistant à publier une liste des Etats qui n'ont pas ratifié les traités signés par eux.

92. M. CASTRÉN, constatant que M. Rosenne et d'autres membres de la Commission se sont opposés à sa proposition, dit que, pourtant, celle-ci ne présente guère de difficultés, car son application dépend de l'attitude de l'Etat intéressé. Aux termes de la disposition qu'il propose, un Etat qui ne ratifie pas un traité qu'il a signé n'aura aucune obligation quelle qu'elle soit ; c'est là, de toute évidence, un principe raisonnable. En revanche, aux termes de la même disposition, un Etat qui a ratifié un traité devra s'abstenir de tout acte ayant pour but de contrecarrer les objectifs du traité. En conséquence, un Etat signataire doit prendre soin de s'abstenir de tout acte de cette nature avant d'avoir fixé son attitude à l'égard du traité. En cas de changement de gouvernement, le nouveau gouvernement restera, bien entendu, libre de déterminer l'attitude qu'il adoptera, mais l'Etat en tant que tel continuera naturellement d'être tenu par les obligations que le gouvernement précédent aura assumées. L'avantage de cette proposition est qu'elle permettrait d'éviter toutes les difficultés découlant des dispositions relatives à la notification et au délai raisonnable de celle-ci.

93. M. ROSENNE répond que la proposition de M. Castrén est peut-être trop subtile et qu'elle pourrait donner lieu à des interprétations différentes.

94. Le problème soulevé par M. Ago, M. Verdross et le Secrétaire de la Commission à propos des méthodes particulières de conclusion des traités qu'ont adoptées certaines organisations internationales est un problème extrêmement complexe. Il serait peut-être préférable de rédiger un article distinct renfermant une disposition plus ou moins analogue à celle qui figure dans l'article 25 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë [8] et à l'article 30 de la Convention sur la haute mer [9] ; cet article stipulerait que les dispositions de la convention ne portent pas atteinte aux conventions ou autres accords internationaux déjà en vigueur entre les Etats parties à ces conventions ou accords. On pourrait au moins insérer une phrase de ce genre dans le commentaire. Cela appellerait l'attention sur les observations pertinentes faites par les orateurs précédents.

95. M. de LUNA regrette d'avoir mal interprété les observations de M. Yasseen. Les explications fournies par M. Verdross lui ont permis de constater l'exactitude de ces observations.

96. M. EL-ERIAN dit qu'il ne connaît lui non plus, comme M. Briggs, aucun cas où un Etat ait refusé à un autre Etat le droit de ratifier un traité.

97. Les conceptions du Rapporteur spécial sur la nature de l'obligation qui incombe à un Etat de faire le nécessaire pour ratifier ne vont pas aussi loin que celles qu'il cite dans son commentaire et que professait Sir Hersch Lauterpacht, suivant lequel la signature entraîne l'obligation, qui doit être exécutée de bonne foi, de soumettre l'instrument aux autorités constitutionnelles compétentes, afin qu'elles l'examinent en vue de sa ratification ou de son rejet. M. El-Erian n'est toujours pas convaincu de l'existence d'une telle obligation. Si, comme le Rapporteur spécial l'a dit, il existe des obligations imparfaites en droit international, il n'est peut-être pas souhaitable de les mentionner dans un projet de convention. Il propose donc que l'alinéa *b*) du paragraphe 2 commence par les mots : « L'Etat signataire examinera... ».

98. M. El-Erian approuve la stipulation figurant à l'alinéa *c*) selon laquelle un Etat signataire est tenu de s'abstenir de bonne foi de rien faire dans le dessein de contrecarrer les objectifs du traité.

99. En revanche, l'alinéa *d*) n'est pas clair, car il signifie qu'un traité aura un statut provisoire en attendant qu'il soit déterminé si les réserves formulées sont valides aux termes du traité. Le problème pourrait être examiné à nouveau lorsque la Commission abordera l'étude des articles relatifs à la ratification et aux réserves.

100. D'après M. El-Erian, l'alinéa *e*) du paragraphe 2 laisse entendre que l'Etat signataire d'un traité est libre de ne pas ratifier certaines parties de l'instrument s'il est expressément stipulé dans le traité lui-même que ces parties n'ont pas à être ratifiées. Si cette interprétation

[8] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol.II), p. 15.

[9] *Ibid.*, p. 153.

est exacte, il serait tout à fait prêt à accepter la disposition en question.

La séance est levée à 13 h 5.

645e SÉANCE

Jeudi 17 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 9. — EFFETS JURIDIQUES DE LA SIGNATURE DÉFINITIVE *(suite)*

Paragraphe 2 (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du paragraphe 2 de l'article 9.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il ne partage pas, quant à lui, l'opinion de certains membres de la Commission qui, intervenant dans la discussion, ont dit qu'il s'était montré par trop fidèle, dans son projet d'articles, aux textes préparés par les précédents Rapporteurs spéciaux. En fait, la Commission n'avait pas étudié jusqu'à présent les questions dont traite l'article 9, de sorte que la fructueuse discussion qui s'est instaurée à leur sujet s'est révélée utile car elle a permis de soumettre à l'examen de la Commission les propositions détaillées de ses prédécesseurs. Grâce à cette discussion, Sir Humphrey est maintenant en mesure de donner les grandes lignes d'une nouvelle rédaction de l'article 9.

3. Il sera facile d'établir pour le paragraphe 1, conformément à la décision prise par la Commission à sa précédente séance, un texte nouveau tenant compte des diverses observations formulées au cours de la discussion, qui toutes avaient trait à des questions de forme.

4. Il en va de même, dans l'ensemble, pour ce qui est du début du paragraphe 2, dont on pourrait modifier le libellé de manière qu'il se réfère à l'article 10 et à l'article 16.

5. Le fait que le mot « acceptation » ait deux significations — comme bon nombre d'autres termes employés dans la pratique internationale — ne devrait pas détourner la Commission de s'en servir dans les divers alinéas du paragraphe 2 ; dans ce contexte, en effet, il ne peut évidemment avoir d'autre sens que celui d'acceptation équivalant à ratification.

6. Le droit énoncé à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 est un droit incontesté ; c'est une excellente raison d'inscrire la disposition dans le projet car Sir Humphrey ne voit pas comment pourra être fondée la thèse selon laquelle une règle de droit, parce qu'elle n'est pas contestée, devrait en être exclue.

7. Faisant ressortir toute l'importance qu'il convient d'attacher au droit, pour un Etat, d'être partie à un traité, le Rapporteur spécial déclare qu'envisagé sous l'aspect qui fait l'objet de l'alinéa *a*) — le droit de procéder à la ratification après avoir signé le traité — ce droit est peut-être d'une suffisante évidence pour qu'il ne soit pas indispensable d'en faire mention, mais sous d'autres aspects, tels que le droit de signer un traité ou d'y adhérer, il paraît plus nécessaire à l'équilibre du projet.

8. Une question importante s'est posée à propos de l'alinéa *b*). Sir Humphrey a tout d'abord hésité à inscrire dans le projet les dispositions de cet alinéa, car elles ont trait à une obligation de bonne foi de caractère très subtil, mais il a finalement décidé de suivre l'exemple de ses prédécesseurs en les conservant ; une disposition sur ce point est utile pour inciter les Etats à ratifier les traités qu'ils ont signés. On ne saurait nier la nécessité de cette sorte d'encouragement, à en juger par le nombre, si élevé qu'il est décevant, des cas où les Etats qui ont signé un traité ne le ratifient pas. C'est là un fait dont l'expérience remonte à l'époque de la Société des Nations ; la situation ne s'est malheureusement pas améliorée depuis qu'a été instituée l'Organisation des Nations Unies.

9. La Commission devra décider si elle entend conserver une disposition au sujet de cette obligation de bonne foi. Si elle se prononce dans ce sens, il faudrait inscrire dans cette clause l'obligation incombant non à l'Etat signataire, mais bien, comme l'a fait observer M. Bartoš, aux autorités de cet Etat — il ne s'agit pas nécessairement du gouvernement — d'examiner de bonne foi la question de savoir si la signature sera ou non suivie de ratification.

10. La discussion a mis en lumière les différences qui existent entre les deux parties de l'alinéa *b*). La première partie énonce, en termes généraux, l'obligation de la bonne foi ; la deuxième énonce une obligation qui a sa source non pas dans le droit des traités, mais dans le « droit constitutionnel » de l'organisation internationale dont il s'agit. Si l'on conserve la première partie, il serait possible de conserver également la seconde, mais sous une forme modifiée. En revanche, le Rapporteur spécial ne peut accepter la proposition selon laquelle on devrait supprimer la première et conserver la seconde, car celle-ci n'appartient pas proprement au droit des traités. Une seule raison justifiant le maintien de la seconde partie est qu'elle réserve la position des conventions de l'OIT, si l'on censerve la première partie.

11. L'alinéa *c*) énonce, lui aussi, une obligation de bonne foi et Sir Humphrey juge très convaincante la proposition selon laquelle il conviendrait de rédiger un article séparé où seraient groupées toutes les dispositions du projet se rapportant aux droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité. Ce nouvel article pourrait trouver place à la fin du chapitre sur la conclusion des traités ; il précéderait ainsi le chapitre

qui a trait à l'entrée en vigueur des traités. Il engloberait trois catégories de droits et d'obligations : 1) les obligations incombant, le cas échéant, aux Etats qui ont adopté le texte d'un traité, obligations qui font actuellement l'objet du paragraphe 3 de l'article 5 ; 2) les droits et obligations des Etats signataires pendant le laps de temps compris entre la signature et la ratification, qui font l'objet du paragraphe 2 de l'article 9 ; 3) les droits et obligations incombant à un Etat qui est, à titre définitif, partie à un traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur de ce traité. Dans la pratique actuelle, il existe des cas où un Etat peut accepter un traité, ou même y adhérer, avant que ce traité ne soit entré en vigueur. Un Etat qui s'est ainsi engagé dans les liens d'un traité qui n'est pas en vigueur est en droit de prétendre que l'objet n'en soit pas réduit à néant. Cette question est traitée au paragraphe 3 de l'article 9.

12. Le Rapporteur spécial appelle cependant l'attention de la Commission sur la différence des formules employées pour définir les obligations d'un Etat au cours des négociations au paragraphe 3 de l'article 5 et après la signature dans l'article 9. Dans le premier cas, la Commission a adopté une formule négative ; elle ne s'est pas prononcée sur la question de fond, qui est de savoir s'il existe ou non une obligation ; elle s'est contentée d'une clause de sauvegarde touchant une obligation qui pourrait éventuellement exister en droit international. En ce qui concerne l'article 9, au contraire, la Commission envisage d'adopter une formule positive, dans laquelle serait énoncée l'obligation de bonne foi incombant à un Etat qui a effectivement signé le traité.

13. Le Rapporteur spécial ne peut accepter la nouvelle rédaction proposée par M. Castrén pour l'alinéa *c*) ; elle viderait en effet l'obligation de bonne foi de ce qui en est le cœur même. L'obligation de ne pas contrecarrer les objectifs d'un traité, si l'on veut qu'elle ait un sens, doit exister avant que le traité n'entre en vigueur.

14. Sir Humphrey croit que l'alinéa *d*) devrait être remanié pour s'étendre non aux seuls droits, mais aussi aux obligations de l'Etat signataire. De plus, il reconnaît qu'il serait souhaitable de trouver une meilleure expression pour désigner le « droit d'insister pour que soient respectées les dispositions du traité ».

15. Les dispositions de l'alinéa *d*) sont d'une réelle importance, mais leur vraie place n'est pas à l'article 9 tel qu'on le conçoit actuellement. L'objet de l'alinéa est de mettre l'accent sur cette règle que les clauses d'un traité régissant des matières telles que la signature, la ratification, l'acceptation, l'adhésion et les réserves, doivent être respectées avant même que le traité soit entré en vigueur. En particulier, les pouvoirs de l'Etat dépositaire dépendent entièrement de ces clauses, qui sont habituellement les clauses finales du traité et ont pour la plupart le caractère de dispositions de procédure — bien que M. Bartoš ait à bon droit fait observer que celles de ces clauses qui ont trait aux réserves peuvent n'être pas sans effet sur le fond.

16. Aux yeux de Sir Humphrey, la valeur juridique de ces clauses finales n'a d'autre fondement réel que le consentement des Etats participants au moment où le texte du traité est adopté. Ce consentement crée les règles de droit positif qui régissent les conditions dans lesquelles les Etats deviennent parties au traité ; c'est uniquement en vertu de ces règles qu'ils peuvent signer ou accepter le traité, y adhérer ou y faire des réserves. Les dispositions de l'alinéa *d*) s'inscrivent dans le cadre du droit des traités et non pas dans celui du droit international général ; elles doivent donc figurer dans le projet d'articles.

17. La signature n'est toutefois pas le seul acte qui puisse créer des droits et des obligations pendant la période qui précède l'entrée en vigueur du traité ; il en va de même pour l'acceptation et pour l'adhésion. Il existe donc des arguments très solides en faveur de la solution qui consiste à reprendre les dispositions de l'alinéa *d*) dans un article distinct, portant sur les droits et les obligations des Etats avant l'entrée en vigueur d'un traité à la préparation duquel ils ont participé.

18. Si le Rapporteur spécial a inscrit l'alinéa *e*) dans le projet c'est, dans une large mesure, en considération des dispositions de l'alinéa *d*). Au cours de la discussion quelques membres de la Commission ont dit que les dispositions de l'alinéa *e*) pourraient servir à régler la question de l'entrée en vigueur à titre provisoire. Sir Humphrey reconnaît que ces dispositions peuvent s'appliquer à ce cas, mais il fait observer que la question de l'entrée en vigueur provisoire est traitée au paragraphe 6 de l'article 20 et au paragraphe 2 de l'article 21.

19. En réalité, on peut soutenir que la question de l'entrée en vigueur provisoire relève de la question plus large des droits et obligations des Etats dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité. Cependant, du point de vue de la rédaction du texte, il est plus commode de traiter de l' « entrée en vigueur à titre provisoire » immédiatement après avoir traité de l' « entrée en vigueur » proprement dite.

20. Si la totalité des questions relatives aux droits et aux obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité devait être reprise dans le nouvel article que l'on a proposé de rédiger sur cette question, le paragraphe 3 ainsi allégé serait très bref : en fait, il ressemblerait beaucoup à l'article 14 du projet de 1959 [1] dont le texte demanderait d'ailleurs à être amélioré. Sir Humphrey ne peut, en particulier, accepter la formule : « la signature vaut consentement provisoire au texte en tant qu'accord international ». Cette formule pourrait facilement entraîner des erreurs d'interprétation.

21. M. de LUNA renouvelle sa proposition, qui tend à supprimer purement et simplement l'alinéa *b*) du paragraphe 2.

22. Il existe, en faveur de cette suppression, un argument qui s'ajoute à ceux qui ont été donnés au cours de la discussion. Les dispositions de cet alinéa sont en réalité une réminiscence historique ; elles datent du temps où la signature d'un représentant était toujours

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1., vol.II), p. 109.

sujette à ratification de la part du souverain qu'il représentait, parce que le souverain devait s'assurer que son représentant n'avait pas dépassé ses pouvoirs. Au temps où les chefs d'Etat jouissaient du pouvoir absolu, la signature apposée sur un traité avait pour effet de créer des droits (*effet constitutif*). La ratification n'avait qu'un effet déclaratoire : elle constatait que le représentant n'avait pas dépassé ses pouvoirs. L'Etat au nom duquel un traité était signé était alors normalement dans l'obligation de le ratifier, pourvu que son représentant ait agi dans les limites de ses pouvoirs. Les institutions démocratiques s'étant répandues, et avec elles le gouvernement constitutionnel, le contrôle du parlement sur les traités élaborés par le pouvoir exécutif s'est généralisé. La ratification a cessé d'être un acte déclaratoire, c'est effectivement l'acte qui lie l'Etat. Tout ce qui tendrait à faire croire qu'un Etat peut avoir des obligations en dehors du « service de la convention » avant la ratification, constituerait un retour à des idées qui appartiennent à l'ère du pouvoir absolu des chefs d'Etat. Ces observations s'appliquent à la première partie de l'alinéa *b*).

23. La deuxième partie a trait aux obligations qui découlent des règles constitutionnelles des organisations internationales ; or le Secrétaire de la Commission a fait remarquer que les conventions de l'OIT, citées en exemple, ne comportent pas de signature. On voit donc difficilement comment une disposition concernant l' « Etat signataire » pourrait s'appliquer dans ces conditions.

24. M. LIU déclare qu'il serait regrettable que les dispositions du paragraphe 2 ne fussent pas conservées dans le projet. Il est exact que la plupart des obligations énoncées dans ce paragraphe sont des obligations imparfaites, mais on pourrait citer de nombreux exemples d'obligations imparfaites en droit international.

25. Le paragraphe contient deux idées importantes. En premier lieu, il institue à la charge de l'Etat signataire une certaine obligation de soumettre le traité à ses organes compétents pour ratification ou rejet. En deuxième lieu, il consacre l'obligation de cet Etat de s'abstenir d'actes tendant à vider de leur contenu les objets du traité ou à compromettre l'application de ce dernier.

26. Il importe de conserver dans le texte une disposition conçue dans cet esprit afin de donner un sens à l'acte de la signature. De nos jours, la facilité des communications permet au représentant d'un Etat de tenir les autorités dont il relève pleinement informées de toutes les phases de la négociation. Si celles-ci l'autorisent à signer le traité, elles s'engagent évidemment, par là même, à passer à l'étape suivante, et donc à faire le nécessaire pour que le traité soit soumis aux organes compétents en vue de sa ratification.

27. M. TSURUOKA déclare que, si la Commission décide de grouper dans un seul article toutes les obligations imparfaites dont les Etats qui ont participé à la préparation d'un traité peuvent être tenus avant l'entrée en vigueur de celui-ci, il faudrait insister sur le degré de consentement donné au traité par l'Etat intéressé.

28. Le nouvel article que l'on a proposé devra englober trois situations différentes : 1° les obligations, au moins éventuelles, de l'Etat signataire qui a participé à la négociation d'un traité au cours de laquelle fut adopté un texte auquel il s'était opposé ; 2° les obligations qui incombent à l'Etat signataire dans la période qui précède la ratification ; 3° les obligations incombant à l'Etat signataire qui a ratifié un traité qui n'est pas encore entré en vigueur.

29. On a cité à titre d'exemple un texte qui pourrait être adopté à une conférence sur le désarmement. Dans ce cas, bien que le consentement du Gouvernement soit théoriquement nécessaire, les négociateurs seraient en contact si étroit avec les plus hautes autorités du pays qu'ils représentent qu'il n'y aurait aucun doute sur l'intention d'un Etat participant aux négociations d'accepter telle ou telle proposition de désarmement.

30. Le problème est différent dans le cas des conférences techniques qui adoptent souvent à la majorité simple des voix leur règlement intérieur aux termes duquel la majorité simple suffit pour l'adoption d'un texte portant sur le fond. Dans ces conditions, il peut se faire que la règle de la majorité simple ait été adoptée par 51 voix contre 49 et qu'ensuite, un texte pourra, en vertu précisément de cette règle, être adopté à une très faible majorité. On ne saurait guère dire qu'un pays appartenant à la minorité est de mauvaise foi s'il prend une mesure de nature à gêner l'application d'un texte auquel il s'est constamment opposé et qui a été adopté en vertu d'un article du règlement à l'adoption duquel cet Etat s'est également opposé avec ténacité.

31. Le PRÉSIDENT constate qu'il semble y avoir accord général pour accepter la proposition, faite originellement par M. Briggs, d'insérer dans le projet un article nouveau qui comprendrait les dispositions du paragraphe 3 de l'article 5 et les dispositions de l'article 9 qui ont trait aux droits et obligations incombant à un Etat qui a participé à la préparation d'un traité dans la période qui précède l'entrée en vigueur de ce traité. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte de charger le Comité de rédaction de rédiger cet article et d'y faire figurer les dispositions du paragraphe 3 de l'article 5, ainsi que les dispositions des alinéas *c*) et *d*) du paragraphe 2 de l'article 9, comme l'a proposé le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

32. Le PRÉSIDENT déclare que, toutes les observations formulées à propos de la phrase introductive du paragraphe 2 et de l'alinéa *a*) de ce même paragraphe portant sur des points de rédaction, il considérera, s'il n'y a pas d'objection, que la Commission décide de renvoyer ce passage du paragraphe 2 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

33. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer à l'examen de l'alinéa *b*). Les opinions étaient divisées sur le point de savoir si les obligations incomplètes spécifiées dans cet alinéa devaient être mentionnées dans l'article.

34. Le Président met donc aux voix la question de savoir s'il faut conserver la partie de l'alinéa *b*) qui commence par les mots « l'Etat signataire est tenu » et finit par les mots « pour ratification ou acceptation ».

Il y a huit voix pour, huit voix contre et trois abstentions ; cette partie de l'alinéa b) *n'est pas adoptée.*

35. M. YASSEEN prie instamment la Commission de demander au Comité de rédaction — le vote ayant été très serré — de prendre en considération toutes les observations qui ont été formulées au sujet du passage rejeté et de s'efforcer de rédiger un texte qui soit acceptable pour la Commission.

36. M. AMADO propose de renvoyer tout l'article 9 au Comité de rédaction en demandant à celui-ci de préparer un texte plus simple et plus précis. Cet article est d'une grande importance car la question des effets juridiques de la signature définitive est l'un des sujets essentiels du droit des traités. Un Etat qui signe un traité n'est en aucune façon tenu de soumettre ce traité à ses organes compétents pour ratification.

37. En revoyant ainsi l'ensemble de l'article 9, le Comité de rédaction pourra déterminer dans quel ordre il convient de placer les diverses dispositions qui figurent dans le texte établi par le Rapporteur spécial pour cet article, en particulier l'alinéa *e*) dont il est dit dans le commentaire qu'il a trait aux réserves et qui, par conséquent, serait mieux à sa place dans la clause relative aux réserves.

38. M. AGO, appuyant la proposition de M. Amado, dit qu'il ne s'est pas trouvé de majorité au sein de la Commission pour approuver l'alinéa *b*) dans la forme sous laquelle il avait été présenté mais que le Comité de rédaction devrait pouvoir établir un texte qui soit acceptable pour la Commission.

39. Il espère que le Comité de rédaction aura une grande liberté d'action pour examiner l'article 9 selon la proposition de M. Amado. Il devrait être habilité non seulement à modifier le texte des diverses dispositions contenues dans l'article mais encore à supprimer certaines d'entre elles et à choisir celles qui figureront dans l'article et celles qui seront déplacées ; en ce qui concerne ces dernières, le Comité devra aussi examiner sous quelle rubrique il convient de les faire figurer dans le projet d'articles.

40. M. TABIBI souligne que si la Commission entend revenir sur la décision qu'elle vient de prendre de rejeter la première partie de l'alinéa *b*), elle doit respecter les dispositions de son règlement intérieur.

41. M. AGO fait observer qu'il ne s'agit nullement de revenir sur cette décision. La Commission n'a pas accepté la première partie de l'alinéa *b*) sous la forme qui avait été proposée mais cela ne l'empêche pas de demander au Comité de rédaction de préparer sur cette question un nouveau texte qui pourrait être inséré soit dans le projet d'articles, soit dans le commentaire.

42. M. TSURUOKA ne serait nullement opposé à ce que la Commission charge le Comité de rédaction de préparer un texte qui convienne mieux. Le projet d'articles que la Commission approuvera en première lecture sera soumis aux gouvernements qui devront présenter leurs observations et l'un des moyens que l'on peut employer consiste à insérer un texte dans le commentaire de manière que les gouvernements puissent communiquer à la Commission leurs observations sur ce texte.

43. Le PRÉSIDENT déclare que, dès l'instant que la Commission n'établit de texte qu'en première lecture, il serait regrettable de ne pas essayer une nouvelle fois d'épuiser la question qui fait l'objet de l'alinéa *b*) en demandant au Comité de rédaction de préparer un texte plus acceptable.

44. La Commission n'a rejeté que la première partie de l'alinéa *b*) ; elle n'a pas pris de décision au sujet de la deuxième partie. Si les membres n'y voient pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte de renvoyer l'alinéa *b*) tout entier au Comité de rédaction ainsi que les observations formulées au cours du débat, de manière que la Commission puisse réexaminer toute la question lorsque le Comité de rédaction aura mis un texte sur pied.

Il en est ainsi décidé.

45. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, appuie vigoureusement la proposition faite par M. Amado de renvoyer l'ensemble de l'article 9 au Comité de rédaction. Il est inévitable que la décision prise par la Commission de supprimer les alinéas *c*) et *d*) du paragraphe 2 pour les faire figurer dans le nouvel article relatif aux obligations qui existent antérieurement à l'entrée en vigueur du traité influe sur les dispositions du paragraphe 3. Si l'on supprime du paragraphe 3 la disposition concernant les obligations de l'Etat signataire en attendant l'entrée en vigueur du traité, ce paragraphe sera considérablement raccourci et le Comité de rédaction ne devrait pas avoir de peine à le mettre en forme.

46. M. BARTOS déclare qu'il s'est toujours opposé à toute suggestion tendant à demander au Comité de rédaction de se prononcer sur des questions de fond. A son avis, les questions de fond, les problèmes juridiques importants doivent être tranchés par la Commission elle-même. Il ne se départ pas de son attitude mais, dans le cas particulier, il ne s'opposera pas à ce que certaines questions de fond soient renvoyées au Comité de rédaction, mais seulement pour étude préliminaire ou complémentaire, en même temps que les questions touchant au libellé de l'article 9. Mais alors, dès l'instant qu'il traite de questions de fond, le Comité de rédaction cesse d'être un comité de rédaction proprement dit ; dans ce cas, c'est un comité *spécial* ayant la même composition que le comité de rédaction et il ne peut avoir pour mandat que de proposer une solution à la Commission et non de trancher la question de fond qu'elle lui a renvoyée.

47. M. VERDROSS se joint au Rapporteur spécial pour appuyer la proposition tendant à renvoyer l'ensemble de l'article 9 au Comité de rédaction. Puisque le Rapporteur spécial fait partie de ce Comité, il n'y aura pas de difficulté de procédure ; le texte qu'établira le Comité de rédaction sera en fait, du moins en ce

qui concerne la Commission, un projet revisé soumis par le Rapporteur spécial.

48. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission se prononcera ultérieurement sur le paragraphe 3 de l'article 9.

49. En ce qui concerne le paragraphe 2, elle a décidé de supprimer les alinéas *c*) et *d*) et de les faire figurer dans un nouvel article concernant les obligations des Etats jusqu'à l'entrée en vigueur des traités.

50. Il invite la Commission à examiner la proposition de M. Amado tendant à renvoyer l'ensemble de l'article 9 au Comité de rédaction pour autant que cette proposition concerne les paragraphes 1 et 2 de cet article.

A l'unanimité, la proposition de M. Amado est adoptée.

Paragraphe 3

51. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le paragraphe 3.

52. M. BRIGGS soumet à la Commission une nouvelle version du paragraphe 3 libellée dans les termes ci-après :

« Sauf en cas de signature *ad referendum*, la signature d'un instrument par le représentant dûment habilité d'un Etat lie cet Etat [ou : constitue l'acceptation par cet Etat des dispositions du traité] au moment de l'entrée en vigueur du traité :

1) Lorsqu'il est stipulé dans l'instrument qu'il entrera en vigueur au moment de la signature ; ou

2) Lorsqu'il est stipulé dans l'instrument qu'il n'est pas sujet à ratification ou acceptation ultérieure en tant que condition préalable de son entrée en vigueur ; ou

3) Lorsqu'il ressort de la forme ou de la nature de l'instrument ou des conditions dans lesquelles il est conclu que l'Etat signataire n'entend pas faire de la nécessité de la ratification une condition préalable de l'entrée en vigueur du traité. »

53. Le Rapporteur spécial ayant proposé de déplacer les dispositions contenues dans les alinéas *c*) et *d*) du paragraphe 2 et *b*) du paragraphe 3 de l'article 9 pour en faire un article distinct, M. Briggs aimerait que le Comité de rédaction considère le texte qu'il vient de proposer comme une variante de l'article 9 dans son ensemble.

54. M. LACHS dit qu'il ne voit pas d'inconvénient à ce que l'on renvoie le paragraphe 3 au Comité de rédaction mais il fait observer que le sous-alinéa i) de l'alinéa *b*) intéresse une importante question de principe : il s'agit de savoir si un Etat peut ne plus se considérer lié par l'obligation en question dans le cas où, à l'expiration d'un délai raisonnable à compter de la date de la signature, le traité n'est pas encore entré en vigueur.

55. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que la question que vient d'évoquer M. Lachs peut être examinée en même temps que le nouvel article que doit mettre au point le Comité de rédaction.

56. M. CASTRÉN dit que l'obligation stipulée à l'alinéa *b*) i) du paragraphe 3 est analogue à celle qui est énoncée à l'alinéa *c*) du paragraphe 2. Dans quelle situation se trouverait un Etat qui, aux termes de l'alinéa *b*) i) du paragraphe 3 notifierait aux autres Etats signataires qu'il ne se considère plus comme tenu, de bonne foi, de s'abstenir de rien faire dans le dessein de contrecarrer les objectifs du traité ? Il va sans dire qu'il ne serait pas libre de faire ce qui lui plaît tout en restant partie au traité si, contrairement à toute attente, le traité finissait par entrer en vigueur. Le seul moyen qui permette de régler la question est de stipuler que les Etats ont le droit de retirer leur signature avant que le traité entre en vigueur et qu'ils sont alors déliés de toute obligation concernant l'objet du traité. M. Castrén propose en conséquence de remplacer, à l'alinéa *b*) i) les mots « il ne se considère plus lié par cette obligation » par les mots « il retire sa signature ».

57. Certes, c'est là une modification radicale mais c'est la seule qui permette de retenir la proposition du Rapporteur spécial qui est très utile.

58. Il reste maintenant à la Commission à préciser ce qu'il faut entendre par « à l'expiration d'un délai raisonnable ».

59. M. BARTOŠ estime qu'on aurait tort et qu'il serait contraire à la pratique de la Commission de renvoyer le paragraphe 3 au Comité de rédaction avant qu'il ait été examiné en détail et il proteste contre cette manière de faire.

51. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il n'est pas question d'ôter aux membres de la Commision la possibilité de faire connaître leurs vues sur l'ensemble de l'article 9. En réalité, ce qui s'est passé c'est que le Rapporteur spécial a retiré son projet, lequel sera remplacé par un texte nouveau qui sera soumis à l'examen de la Commission.

61. M. BARTOŠ déclare que la Commission devrait suivre sa pratique habituelle qui consiste à examiner les questions de fond en séance plénière avant de renvoyer les textes au Comité de rédaction.

62. M. AGO dit que la situation ne se présente pas exactement comme M. Bartoš vient de la décrire ; s'il en était ainsi, l'objection qu'il a soulevée serait tout à fait fondée. En réalité, le Rapporteur spécial a déjà dit que le débat sur le paragraphe 2 avait suscité en lui des doutes au sujet du paragraphe 3. Une fois que le Comité de rédaction aura établi un nouveau texte pour le paragraphe 2, le Rapporteur spécial sera en mesure de soumettre à la Commission, un nouveau texte pour le paragraphe 3.

63. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, donne à M. Bartoš l'assurance qu'il n'est pas question d'essayer d'empêcher la Commission de suivre la procédure normale. Il est manifeste que les paragraphes 2 et 3 doivent être totalement remaniés ; certes, il pourrait procéder lui-même à cette refonte mais sa tâche

sera facilitée s'il peut travailler de concert avec le Comité de rédaction.

64. Le PRÉSIDENT précise que la nouvelle version du paragraphe 3 sera discutée en temps utile par la Commission ; en attendant, il propose de renvoyer l'ensemble de l'article 9 au Comité de rédaction et d'aborder l'article 10.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 10. — TRAITÉS SUJETS À RATIFICATION

65. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'il a expliqué dans le commentaire pourquoi il a rédigé l'article 10 de façon aussi détaillée.

66. Il y a deux tendances qui se contrarient l'une l'autre. Selon la première qui a ses sources dans le passé, mais qui a subsisté parce qu'elle convient aux méthodes démocratiques de conclusion des traités, les traités sont, en principe, sujets à ratification, sauf disposition contraire dans le traité même ou sauf si les circonstances tout à fait spéciales dans lesquelles l'adoption a lieu rendent la ratification inutile. La seconde ne date guère que d'une cinquantaine d'années ; depuis un demi-siècle, en effet, l'habitude s'est répandue de conclure des accords moins formels et, dans ce cas, on présume qu'il n'y a pas d'obligation de ratifier le traité sauf disposition contraire dans le traité même ou si les circonstances dans lesquelles il a été conclu indiquent que l'on envisageait sa ratification. Ces deux tendances de la pratique ont fait l'objet de controverses touchant la règle supplétive qui s'applique normalement lorsque le traité lui-même ne précise pas s'il doit être ou non ratifié. Sir Hersch Lauterpacht était d'avis d'adopter pour règle supplétive la nécessité de la ratification afin de respecter les exigences constitutionnelles de certains Etats ; Sir Gérald Fitzmaurice professait l'opinion contraire. Le Rapporteur spécial était enclin à penser qu'en réalité il faudrait faire jouer l'une ou l'autre présomption selon que le traité est formel ou ne l'est pas. Toutefois, il comprend que la Commission doive tenir compte de la position constitutionnelle de nombreux Etats et qu'il lui faille se rallier au point de vue général de Sir Hersch Lauterpacht.

67. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare à propos du paragraphe 1 que, dans la pratique internationale, il y a des cas, celui des conventions internationales du Travail, par exemple, où la ratification a lieu bien que le traité n'ait pas été signé.

68. Il n'est guère d'avis de prévoir deux règles supplétives dont l'une s'appliquerait aux traités formels *stricto sensu*, et l'autre aux traités en forme simplifiée. Il serait préférable de n'établir pour tous les traités qu'une seule et même règle fondée sur l'idée soutenue par Sir Hersch Lauterpacht, à savoir que la ratification est nécessaire si le traité ne contient pas de dispositions à cet égard et si les parties n'ont pas expressément indiqué leur intention de ne pas l'exiger. L'autre opinion, selon laquelle la ratification des traités n'est pas nécessaire, ne lui paraît pas orthodoxe.

69. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, la constitution exige que les traités concernant des questions importantes soient soumis à l'approbation du parlement ; aussi leur serait-il difficile d'accepter la règle supplétive proposée pour la catégorie moins formelle de traités, car cela leur interdirait de recourir à la pratique habituelle de l'échange des notes.

70. M. VERDROSS se félicite de la distinction que le Rapporteur spécial a établie entre les traités formels et ceux qui rentrent dans les catégories énumérées à l'alinéa *a*) iv) du paragraphe 2. La différence essentielle entre ces deux catégories de traités porte sur une question de procédure : la première comporte en règle générale trois étapes : négociation et signature, soumission aux organes compétents pour approbation et ratification par le chef de l'Etat. De l'avis de M. Verdross, tous les traités qui, en vertu de la constitution de l'Etat intéressé, ne peuvent être conclus que par le chef de l'Etat doivent être ratifiés. Dans cette catégorie de traités, l'organe qui négocie et signe le traité et l'organe qui le ratifie sont toujours distincts, tandis que, dans l'autre catégorie, le même organe négocie et conclut le traité.

71. Comme il est indiqué dans le commentaire, les traités de type moins formel se généralisent beaucoup et il a été tenu compte de cette nouvelle évolution du droit international dans certaines constitutions. C'est ainsi que la Constitution autrichienne autorise le Président de la République à déléguer le pouvoir de conclure des traités au Conseil des ministres ou à tel ou tel ministre.

72. Le paragraphe 1 est tout à fait compatible avec la pratique internationale et parfaitement acceptable, mais le paragraphe 2 suscite quelques doutes dans l'esprit de M. Verdross qui ne peut accepter, en particulier, le membre de phrase qui se trouve dans l'alinéa *a*) i) du paragraphe 2 ; c'est une théorie qui appartient à l'époque des monarchies absolues où le chef de l'Etat possédait le *jus representationis omnimodae ;* elle ne correspond plus à la pratique moderne.

73. M. BARTOŠ approuve les observations de M. Verdross au sujet de l'alinéa *a*) i) du paragraphe 2. La forme de signature qui y est mentionnée était peut-être usuelle à l'époque des monarchies absolues mais, depuis lors, la plupart des pays l'ont abandonnée.

74. Quant à l'alinéa *a*) iii) du même paragraphe, il se demande si l'Etat peut, dans tous les cas, se dispenser de ratifier un traité lorsque celui-ci modifie un traité qui n'était pas lui-même sujet à ratification. tion et se borner à dire que c'est le contenu du traité est d'une certaine nature. Mais il est possible que le traité initial soit de ceux qui n'exigent pas de ratification alors que la modification est telle qu'une ratification devient nécessaire. C'est pourquoi il croit devoir formuler une réserve au sujet de cette disposition ; et se borner à dire que c'est le contenu du traité et non le contexte historique qui est le facteur déterminant dans chaque cas.

75. A propos de l'alinéa *a*) iv), M. Bartoš estime,

comme M. Jiménez de Aréchaga, que la question de savoir si la ratification est nécessaire ou non dépend du contenu et non de la forme de l'instrument. Si la Commission formulait une règle différente, elle risquerait de provoquer une assez grave perturbation dans les relations internationales. Il n'appartient guère à la Commission de s'immiscer dans la lutte incessante entre la bureaucratie et le parlementarisme ou d'adopter l'attitude de certains diplomates qui voudraient se débarrasser du contrôle parlementaire. M. Bartoš formulera donc également une réserve au sujet de l'alinéa *a*) iv) du paragraphe 2 qui doit faire l'objet d'un examen plus attentif et peut-être même d'un remaniement.

76. M. AGO considère l'article 10 comme l'un des plus importants du projet : il mérite donc une étude très approfondie.

77. Il reconnaît, comme les membres de la Commission qui ont parlé avant lui, que le paragraphe 1 énonce clairement la règle existante et qu'il suffit d'y apporter quelques modifications de forme.

78. Il serait souhaitable de remanier aussi quelque peu les alinéas *a*) des paragraphes 2 et 3 de façon à énoncer, en premier lieu, la règle générale selon laquelle les traités doivent être ratifiés et à stipuler ensuite les dispositions relatives aux cas — qui sont plutôt des exceptions — où la ratification n'est pas nécessaire.

79. Il approuve l'exception mentionnée à l'alinéa *a*) i) du paragraphe 2, mais a quelques doutes quant à celle de l'alinéa ii) du même paragraphe. Il existe une pratique qui tend à se généraliser et qui consiste à insérer dans les traités qui sont sujets à ratification un article stipulant que le traité sera soumis à ratification suivant la procédure constitutionnelle des Etats intéressés mais qu'il entrera en vigueur dès la signature. Il serait dangereux de stipuler, même sous la forme d'une simple présomption, que tous les traités de ce genre n'ont pas à être ratifiés.

80. La seconde possibilité envisagée à l'alinéa *a*) ii) du paragraphe 2 — celle de l'entrée en vigueur à une date donnée ou à l'occasion d'un événement donné — soulève des problèmes encore plus délicats. Bien que l'entrée en vigueur d'un tel traité dépende de la survenance de l'événement en question, il se peut qu'il doive néanmoins être ratifié. Cette disposition doit être examinée plus à fond.

81. M. Ago approuve d'une manière générale l'exception énoncée à l'alinéa *a*) iii) du paragraphe 2, mais, à son avis, il pourrait exister d'autres cas qu'il y aurait lieu de prévoir.

82. Il conviendrait peut-être d'éviter l'emploi de l'expression « accord intergouvernemental » qui figure à l'alinéa *a*) iv) du paragraphe 2, car certains accords où cette expression est employée (par exemple, la Constitution du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes) sont sujets à ratification.

83. M. Ago juge acceptable l'alinéa *b*) du paragraphe 2.

84. Si la Commission accepte sa suggestion tendant à fusionner l'alinéa *a*) du paragraphe 3 avec l'alinéa *a*) du paragraphe 2, l'exception mentionnée à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 devrait être ajoutée à celles énoncées dans le paragraphe précédent.

85. Le paragraphe 4 se rapporte étroitement à une question qui a été traitée à propos de l'article 9, celle de savoir si la signature entraîne l'obligation d'examiner de bonne foi la question de la ratification. Le Comité de rédaction pourrait étudier les deux dispositions en même temps.

86. M. PAREDES dit qu'il ne peut pas approuver une règle générale stipulant qu'un traité n'a pas à être ratifié sauf dans les cas où le traité lui-même le prévoit expressément. Dans la plupart des cas, c'est précisément la règle inverse qui devrait s'appliquer.

87. La règle stipulée au paragraphe 1 serait valable pour les traités établis au sein d'organisations internationales parce qu'en devenant membre d'une telle organisation, chaque Etat accepte sa constitution et par là même reconnaît que les dispositions de cette dernière prévaudront nonobstant toutes dispositions contraires de son droit interne. Toutefois, pour les autres catégories de traités qui touchent aux intérêts fondamentaux de l'Etat, la ratification est essentielle en tant qu'expression du principe démocratique de la représentation et de la position du chef de l'Etat investi de ses pouvoirs par les représentants du peuple. Dans la plupart des systèmes de droit démocratique, la ratification est considérée comme un élément indispensable de la procédure de conclusion des traités car elle exprime la volonté du peuple. C'est pourquoi la règle doit être que tout traité est sujet à ratification sauf stipulation contraire dudit traité.

88. L'alinéa *a*) i) du paragraphe 2 est inacceptable car tout accord international doit être examiné à fond par les représentants du peuple. Les chefs d'Etat, et encore moins les ministres des affaires étrangères, ne sauraient lier leur Etat lorsque les intérêts supérieurs de ce dernier sont en jeu. Ils peuvent certes négocier, mais ils ne peuvent jamais signer un accord définitif sans le consentement du parlement.

89. M. TSURUOKA dit qu'il convient de préciser le sens exact du terme « ratification » non seulement à l'alinéa *i*) de l'article 1er mais aussi au paragraphe 1 de l'article 10. Il faut préciser que le chef de l'Etat ne ratifie pas seulement un traité mais qu'en outre il le promulgue.

90. Les traités rédigés au sein d'organisations internationales sont sujets à ratification ; ce terme figure à l'alinéa *d*) du paragraphe 5 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. M. Tsuruoka n'est pas certain toutefois que ce mot ait, dans ledit texte, le sens qui lui est prêté dans le projet d'articles sur le droit des traités.

91. En ce qui concerne l'alinéa *a*) iv) du paragraphe 2, il signale que, selon la pratique suivie par le Japon, pour déterminer si un traité moins formel doit ou ne doit pas être ratifié, on se fonde sur le

contenu du traité plutôt que sur sa forme. Certains échanges de notes sont sujets à ratification.

92. L'expression « accord intergouvernemental » n'est pas claire ; s'il s'agit de traités conclus au nom de gouvernements, il voudrait faire remarquer qu'un grand nombre de ces accords doivent être ratifiés.

93. L'alinéa *b*) du paragraphe 2 soulève la même objection que le paragraphe 2 de l'article 4. Les définitions de l'expression « pleins pouvoirs » doivent être alignées dans les deux textes de manière à prévenir toute possibilité de confusion. L'emploi de cette même expression dans l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 10 pose le même problème. Il serait utile que le Comité de rédaction étudie la définition de l'expression « pleins pouvoirs » qui figure à l'alinéa *e*) de l'article 1er en tenant compte de ces dispositions.

94. L'alinéa *b*) du paragraphe 3 complète l'alinéa *b*) du paragraphe 2. Dans certains cas, les pleins pouvoirs ou tout autre instrument indiquent nettement que le titulaire est autorisé à ratifier par signature, tandis que, dans d'autres cas, il ne contiennent pas d'indication de ce genre. Il faut insérer dans le projet une clause prévoyant le cas où l'instrument de pleins pouvoirs ne confère pas ce pouvoir aux représentants.

95. M. Tsuruoka estime qu'on pourrait résoudre les difficultés en modifiant l'alinéa *a*) du paragraphe 4 de la même manière que l'alinéa *a*) du paragraphe 2. On pourrait même supprimer l'alinéa *a*) du paragraphe 4.

96. M. VERDROSS constate que M. Ago semble partager l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle les traités signés par les chefs d'Etat entrent en vigueur immédiatement après la signature. Or, il est évident que la situation est quelque peu différente. Si, par exemple, le Président de la République d'Autriche rend visite au Président de la République italienne et que les deux Chefs d'Etat se mettent d'accord au sujet du règlement d'un différend juridique entre leurs Etats, ils ne sauraient, de l'avis de M. Verdross, conclure, par l'effet de leurs seules signatures, un traité qui lie leurs Etats. Dans tous les systèmes parlementaires, en effet, les actes du chef de l'Etat doivent être contresignés par le gouvernement ou par un ministre. Par conséquent, la signature du chef de l'Etat *seule* ne peut créer une obligation à la charge de l'Etat.

97. A titre d'exemple du cas où l'acte de ratification peut être unilatéral, on peut citer l'Article 43 de la Charte des Nations Unies dont le paragraphe 3 stipule que les accords en vue de mettre à la disposition du Conseil de sécurité les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires devront être ratifiés par les Etats signataires et non par le Conseil de sécurité. Ce n'est pas le seul exemple de cette nature.

98. M. Verdross approuve entièrement la règle énoncée au paragraphe 1 selon laquelle les traités doivent être ratifiés par les Etats signataires dans les cas où le traité lui-même le stipule expressément. Il se demande si le Rapporteur spécial serait disposé à aller plus loin et à ajouter une clause stipulant qu'il en est de même des traités qui, d'après la constitution des Etats contractants, ne peuvent être conclus que par le chef de l'Etat. A son avis, la ratification sera toujours nécessaire lorsqu'il s'agit de traités formels même si le texte est muet sur ce point ; par conséquent, on pourrait insérer dans le projet une disposition stipulant que la ratification est nécessaire sauf dans les cas où l'instrument de pleins pouvoirs autorise le représentant à conclure un traité sans la mention « sous réserve de ratification ».

99. M. de LUNA approuve la distinction faite par le Rapporteur spécial entre les traités proprement dits et les accords en forme simplifiée dont il est question à l'alinéa *a*) iv) du paragraphe 2.

100. Le point souligné par M. Jiménez de Aréchaga est justifié mais il ne serait guère indiqué de stipuler qu'un traité est sujet à ratification s'il ne contient aucune disposition à cet égard. Une telle règle irait tout à fait à l'encontre de la pratique internationale. Le facteur déterminant n'est pas tant la forme du traité que la volonté des parties. Aux Etats-Unis d'Amérique, les accords en forme simplifiée dépendent de la volonté du Chef de l'Exécutif des Etats-Unis qui, dans certains cas, peut ne pas vouloir soumettre telle ou telle question à la ratification du Sénat pour laquelle la majorité des deux tiers est exigée. La partie de l'article qui traite de cette question doit être rédigée très soigneusement.

101. Il est entièrement d'accord avec M. Ago sur la nécessité de remanier l'ensemble de l'article ; on doit d'abord énoncer le principe et ensuite les exceptions. Il y a pourtant une exception que le Rapporteur spécial n'a pas prévue, c'est celle des conventions relatives à la belligérance, telles que les armistices et les trèves ; ces conventions n'ont pas à être ratifiées.

102. M. de Luna approuve les observations de M. Verdross au sujet des accords conclus par les chefs d'Etat. Il est possible que les Accords de Yalta n'entrent pas tout à fait dans cette catégorie mais, en fait, il existe des accords en vigueur par lesquels les chefs d'Etat se sont engagés réellement, même s'ils n'ont pas toujours respecté la constitution.

103. M. GROS dit que le Rapporteur spécial a eu raison de traiter dans son projet à la fois des traités formels et des accords en forme simplifiée. Le paragraphe 1, tel que le Rapporteur spécial l'a rédigé, est indispensable. En réalité, le titre de l'article 10 devrait être simplement : « De la ratification ». Le Rapporteur spécial a commencé par énumérer les cas où la ratification est nécessaire et son commentaire sur ce point est excellent et épuise le sujet. Il est tout à fait exact, comme il est indiqué au paragraphe 5 du commentaire, que le silence absolu sur ce point est exceptionnel ; en fait, il est alors dû à l'oubli. Presque tous les traités renferment une clause stipulant l'exigence de la ratification lorsqu'ils doivent être ratifiés ; il est vrai cependant que cela ne dispense pas la Commission de l'obligation de formuler une règle relative au petit nombre de cas où les parties n'ont rien prévu dans un traité.

104. M. Gros a trouvé intéressante la règle énoncée par Sir G. Fitzmaurice citée dans le commentaire, au paragraphe 6, et il a l'impression qu'il en a été de même pour le Rapporteur spécial. Lorsqu'un traité stipule expressément qu'il doit être ratifié, aucun problème ne se pose, mais lorsqu'il est muet sur ce point, il s'agit de savoir si on se trouve devant un traité formel, auquel cas il doit être ratifié. Pour les accords en forme simplifiée, le raisonnement pourrait être le suivant : si les parties ont eu recours à cette forme, c'est, en général, qu'elles ont voulu éviter la ratification et, en cas de silence de l'accord, cette volonté présumée devrait être à la base de la règle. Si, dans certains cas, l'une des parties est tenue, par sa constitution, de remplir les formalités de ratification ou d'acceptation, elle le dira expressément, même pour les accords en forme simplifiée. La Commission examine actuellement des hypothèses qui sont assez théoriques ; M. Gros est plutôt partisan de la règle proposée par Sir G. Fitzmaurice, mais il se ralliera à l'autre solution si tel est le vœu de la majorité.

105. Il n'est pas facile cependant d'établir une distinction rigide par le seul critère de la ratification entre les traités formels et les accords en forme simplifiée car un certain nombre de droits constitutionnels comportent une définition particulière de cette forme d'accord. L' « Executive Agreement » aux Etats-Unis est un exemple parmi d'autres. En revanche, certaines constitutions exigent que, dans des cas définis, les accords en forme simplifiée soient soumis à une approbation parlementaire ou gouvernementale.

106. M. Gros fait remarquer, en terminant, que la formule « ratification parlementaire » employée parfois est erronée. Le Parlement ne fait qu'autoriser le chef de l'Etat à ratifier un traité et la ratification est toujours un acte du Pouvoir Exécutif.

La séance est levée à 13 heures.

646e SÉANCE

Vendredi 18 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 10. — TRAITÉS SUJETS À RATIFICATION *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 10.

2. M. ROSENNE dit que la Commission ne doit pas oublier que, dans le projet d'articles, lorsqu'il est fait mention de ratification, il s'agit de l'acte international de ratification au sens de la définition donnée dans l'article 1er.

3. La ratification est nécessaire dans trois cas. Premièrement, lorsqu'il est expressément stipulé dans le traité qu'il doit être ratifié ; en pareil cas, comme l'a dit la Cour internationale de Justice dans son arrêt au sujet de l'affaire Ambatielos [1], la ratification n'est pas une simple formalité mais une condition indispensable de l'entrée en vigueur du traité. Deuxièmement, la ratification est nécessaire dans le cas d'un traité conclu en vertu d'un autre traité lequel stipule que les traités conclus conformément à ses dispositions devront être ratifiés, comme les accords conclus dans le cadre de l'Article 43 de la Charte des Nations Unies et les conventions internationales du travail. Troisièmement, la ratification est nécessaire s'il est spécifié dans les pleins pouvoirs du représentant qui signe le traité que la signature est sujette à ratification. Les pleins pouvoirs constituent ainsi le lien entre le processus international de la conclusion des traités et les exigences du droit interne et de la pratique constitutionnelle. M. Rosenne signale d'ailleurs en passant que l'on pourrait accorder beaucoup plus d'attention à l'établissement et à la vérification des pouvoirs, de manière que les négociateurs puissent avoir la certitude que l'acte qu'ils vont accomplir aura un effet juridique. La question de savoir jusqu'à quel point une partie peut être présumée connaître les lois constitutionnelles de l'autre fait l'objet d'une excellente étude par Lord McNair.

4. Une autre question se pose : quand la ratification n'est-elle pas exigée ? On peut répondre qu'elle n'est pas nécessaire s'il est expressément stipulé dans le texte du traité ou dans le texte des pleins pouvoirs que la ratification n'est pas exigée.

5. Cette réponse ne résout pas certains problèmes secondaires. Le premier est celui des traités pour la conclusion desquels il n'est pas exigé de pleins pouvoirs : c'est le cas des traités qui relèvent des dispositions des alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 3 de l'article 4. La Commission n'a nullement voulu laisser entendre — on pourrait le préciser dans le commentaire — que la preuve des pleins pouvoirs n'étant pas exigée dans ces cas-là, où les signataires agissent *ex officio*, le processus international de conclusion des traités pourrait aboutir sans qu'il soit tenu compte des exigences du droit interne.

6. Le second problème à résoudre se pose lorsque le texte, aussi bien du traité que des pleins pouvoirs, ne contient aucune disposition concernant la ratification. Il conviendrait de stipuler qu'en principe, dans ce cas, la nécessité de la ratification est présumée sauf si une indication contraire a été donnée au cours des négociations. Le facteur déterminant doit toujours rester l'intention des parties. La Commission ne doit donc pas se montrer trop stricte sur ce point puisqu'il dépend exclusivement de la volonté des parties de savoir où, quand et comment un traité est signé.

7. On devrait tâcher d'insister non plus tant sur le texte même du traité — avec tous les problèmes

[1] CIJ, *Recueil*, 1952, p. 43.

connexes d'interprétation que cela pose — que sur les pleins pouvoirs ou ce qui en tient lieu. Si la Commission réussit à apporter plus de rigueur juridique dans la question des pleins pouvoirs, elle aura fait œuvre très utile. Le droit international ne saurait entrer dans le dédale de subtilités des diverses constitutions et règles d'incorporation des traités dans les systèmes juridiques nationaux. Lors de l'examen de l'article 3, on s'est efforcé de faire le départ entre l'acte international de conclusion d'un traité et les considérations relevant de la législation interne et la même méthode est indiquée pour le projet d'article 10. La conclusion que l'on peut dégager de tout cela, c'est que la question de l'approbation parlementaire ne rentre pas vraiment dans le cadre de l'activité de la Commission. On ne peut rester insensible aux arguments développés par le Rapporteur spécial au paragraphe 7 de son commentaire, mais la question qui y est posée ne doit être traitée que dans les pleins pouvoirs ; elle ne doit pas faire l'objet d'une clause dans un projet de convention sur le droit des traités lui-même. L'obligation qui incombe aux négociateurs et à leurs conseillers est de s'assurer que les signataires soient dûment habilités à signer le traité.

8. Il serait impossible d'établir, en droit international, des règles générales portant sur le fond des traités exigeant une ratification et il serait souhaitable de ne pas poser de règle basée simplement sur la forme du traité ou sur le rang, la personnalité ou la situation des signataires, car ces facteurs sont souvent d'ordre politique ou diplomatique, mais non point juridique.

9. Les dispositions essentielles de l'article 10 sont donc contenues dans le paragraphe 1, le sous-alinéa ii) du paragraphe 2 *a*) et l'alinéa *b*) du paragraphe 3. Si on commençait par les regrouper, le problème serait sans doute pour ainsi dire résolu.

10. Il n'y a pas correspondance parfaite entre le sous-alinéa i) du paragraphe 2 *a*) et l'article 4. Souvent, en effet, plutôt que le chef de l'Etat, c'est le chef du gouvernement qui signe les traités. Il faudrait supprimer le sous-alinéa iii) car ce qui en constitue le sujet ne se prête guère à généralisation, mais garder le sous-alinéa iv) qui tient compte de la nécessité d'une plus grande souplesse en cas d'échange de notes, sans cependant donner l'impression que la forme du traité est l'élément déterminant.

11. M. Rosenne n'est pas certain que l'alinéa *b*) du paragraphe 3 s'applique entièrement aux traités multilatéraux car, en principe, dans ce cas, tous les signataires devraient être soumis à la même règle. Il ne conviendrait pas que certaines parties soient tenues de ratifier le traité et d'autres point. Il va sans dire que, comme l'a signalé M. Ago, la question ne se pose pas pour les traités bilatéraux.

12. On pourrait soit renvoyer au Comité de rédaction l'alinéa *b*) du paragraphe 4, qui risque d'être en contradiction avec le dernier membre de phrase de l'alinéa *a*), soit, de préférence, le mettre dans le commentaire.

13. On a évoqué au cours de la discussion les accords signés en temps de guerre par des chefs militaires. Le Rapporteur spécial a eu parfaitement raison de ne pas s'occuper de ce genre très particulier de traité ; à la première session, la majorité des membres s'est opposée à ce que la Commission, à ce stade du débat, étudie les lois de la guerre [2]. On pourrait peut-être ajouter dans le commentaire une phrase où il serait pris note de ce cas et qui traiterait de quelques-uns des autres problèmes particuliers qui se posent.

14. C'est à propos de l'article XII de la Convention générale d'armistice du 24 février 1949 entre l'Egypte et Israël [3] que l'on a vu s'esquisser pour la première fois la pratique de l'Organisation des Nations Unies concernant l'insertion d'une dispense expresse de l'obligation de ratifier. Lors de la conclusion de ce traité, les pouvoirs des négociateurs ont été vérifiés par des représentants de l'Organisation des Nations Unies sous les auspices de laquelle le traité avait été élaboré.

15. M. LACHS félicite le Rapporteur spécial de la manière dont il a rédigé l'article 10 et surtout du commentaire dans lequel il a su maintenir l'équilibre entre les thèses de Sir Hersch Lauterpacht et de Sir Gerald Fitzmaurice, et n'en est pas moins arrivé à une solution satisfaisante.

16. Le paragraphe 1 de l'article n'appelle aucune observation, lorsque le traité lui-même stipule qu'il doit être ratifié, la situation est claire.

17. Elle le serait aussi si le traité stipulait expressément que la ratification n'est pas nécessaire, mais on ne peut guère espérer que les gouvernements insèrent une clause à cet effet dans tout traité qui peut se passer de ratification. Aussi, pour couvrir les cas où il n'est rien stipulé à ce sujet dans le traité, la Commission doit formuler certaines présomptions, comme l'a fait le Rapporteur spécial dans le paragraphe 2 de l'article 10.

18. M. LACHS a quelques suggestions à faire touchant le paragraphe 2, tant pour le fond que pour la forme. La partie du sous-alinéa ii) du paragraphe 2 *a*) qui intéresse l'entrée en vigueur du traité dès sa signature devrait prendre la place du sous-alinéa i) : ainsi commencerait-on par établir pour principe qu'un traité qui stipule qu'il entrera en vigueur dès sa signature n'a pas à être ratifié. C'est là, en effet, la présomption la plus évidente. Quant au reste du sous-alinéa ii), M. Lachs partage les doutes de M. Ago. Le simple fait qu'un traité prévoit qu'il entrera en vigueur à l'occasion d'un événement donné, ne signifie pas nécessairement que le traité ne doit pas être ratifié. Pour les Conventions de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre, la ratification a été exigée et dans le cas du Traité du 9 février 1920 relatif à l'archipel du Spitzberg [4], il était stipulé que l'article 8 entrerait en vigueur à la ratification et les autres

[2] Rapport de la Commission du droit international sur sa première session (A/1925), p. 3.

[3] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 42, p. 251.

[4] Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. II, p. 8.

articles, une fois que la Norvège aurait pris les dispositions législatives nécessaires. Or, en fait, ces articles ne sont entrés en vigueur qu'au bout de cinq ans. Il semble donc que l'on devrait supprimer le dernier membre de phrase du sous-alinéa ii) du paragraphe 2 *a*).

19. Le sous-alinéa i) est acceptable et devrait devenir le sous-alinéa ii). D'accord avec M. Verdross, M. Lachs pense qu'il est douteux, du point de vue du droit constitutionnel interne, qu'un chef d'Etat puisse toujours à la fois signer et ratifier un traité, mais il n'y aurait pas d'inconvénient à proposer que si le chef d'Etat signe le traité, on puisse en conclure qu'il a été habilité à le ratifier et que, par conséquent, on peut se passer de ratification.

20. Le sous-alinéa iv) devrait devenir le sous-alinéa iii) et l'expression « traité moins formel » devrait être remplacée par les mots dont s'est servi le Comité de rédaction, à savoir « traité en forme simplifiée ». On peut se demander si l'emploi de cette forme simplifiée présuppose que la ratification n'est pas nécessaire. Il en est probablement ainsi lorsque ces traités ne concernent que des questions peu importantes, mais il n'est pas rare que des traités de ce genre portent sur des problèmes importants, et il y a généralement dans chaque cas une raison spéciale pour que la forme simplifiée ait été utilisée. L'une de ces raisons peut être le facteur temps. Il se peut que les parties veuillent éviter le processus relativement long de la ratification et mettre l'accord en vigueur immédiatement, tout en sachant parfaitement qu'en vertu du droit interne, la ratification dont ils se sont passés était exigée. C'est pourquoi l'insertion du sous-alinéa iv) est justifiée.

21. Quant au sous-alinéa iii), il doit être placé en dernier puisqu'il traite de tous les autres cas. Certains membres de phrase qui se réfèrent à un cas très particulier pourraient être supprimés, mais M. Lachs a encore des doutes quant au principe. Il n'y a pas de raison de lier deux instruments à cause de leur connexité quant au fond.

22. Pour ce qui est de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, M. Lachs souhaiterait que l'on trouve le moyen de signaler dans cet alinéa que, très souvent, les constitutions contiennent des dispositions — prévoyant, par exemple, l'approbation — qui permettent de simplifier le processus de ratification. Dans la pratique polonaise, les traités sont classés en deux catégories : ceux qui exigent la ratification et ceux qui requièrent simplement l'approbation du gouvernement. Il prie le Rapporteur spécial de décider comment il convient de le faire.

23. Il faudrait supprimer l'alinéa *a*) du paragraphe 3 et l'alinéa *b*) du paragraphe 4, car ils sont superflus.

24. M. TABIBI rappelle qu'il fut un temps où la ratification était un acte très important puisque c'était l'étape finale de la conclusion d'un traité, mais aujourd'hui, elle n'occupe plus autant de place dans les ouvrages de droit. Cela s'explique surtout par le développement des relations internationales et l'expansion des relations économiques qui se sont accompagnées de la nécessité d'accélérer le processus et de le rendre moins formel. Il faut néanmoins reconnaître que la ratification est nécessaire pour autant qu'elle donne force obligatoire au traité. Le Rapporteur spécial a cité, au paragraphe 5 de son remarquable commentaire, des chiffres tirés du savant ouvrage de M. Blix montrant que l'on a tendance à ne plus exiger la ratification pour les traités moins formels. Il n'en reste pas moins que, d'après le nombre des traités sujets à ratification enregistrés auprès de l'Organisation des Nations Unies, on constate que la ratification garde une certaine importance. Il est donc nécessaire d'insérer dans le projet un article rédigé dans le sens du texte mis au point par le Rapporteur spécial, mais il faut le simplifier beaucoup. Selon Lord McNair, la ratification donne au département ministériel compétent le temps de réfléchir aux conséquences du texte du traité ; c'est là une opinion que M. Tabibi partage entièrement. Si, après réflexion, l'Etat est convaincu que le traité est satisfaisant, il sera d'autant plus disposé à en assurer l'exécution.

25. M. Tabibi n'a pas d'objection à formuler contre le paragraphe 1, mais il fait certaines réserves au sujet du sous-alinéa i) du paragraphe 2 *a*), étant donné que le rôle des chefs d'Etat est de moins en moins important. Au sujet des sous-alinéas ii), iii) et iv), il fait les mêmes réserves que les autres membres de la Commission qui ont déjà pris la parole.

26. Le paragraphe 3 ne semble pas couvrir toutes les catégories de traités, qu'ils soient ou non sujets à ratification.

27. M. Tabibi a déjà fait connaître ses vues sur le paragraphe 4, à propos de l'article 9.

28. M. AGO voudrait répondre à quelques-unes des observations formulées par M. Verdross à la séance précédente. Il estime, comme M. Lachs, que le sous-alinéa i) du paragraphe 2 *a*) est acceptable ; en effet, comme d'autres membres de la Commission l'ont déjà montré, lorsqu'il est question, dans le contexte de ce projet, de l'acte international de ratification, on entend par là uniquement la ratification par le chef de l'Etat, jamais ce qui est parfois appelé aussi, d'une manière incorrecte, « ratification », à savoir l'autorisation de ratifier donnée au chef de l'Etat par un autre organe.

Lors de l'échange des instruments de ratification, c'est le chef de l'Etat qui assume la responsabilité d'exprimer le consentement définitif de l'Etat sur le plan international. Or, si un chef d'Etat signe un traité, il engage normalement sa responsabilité dès ce moment-là et, à moins que le traité lui-même n'en dispose autrement, il serait oiseux qu'il signât une seconde fois aux fins de ratification. Si, en fait, sa signature n'était pas autorisée ou valable, selon le droit interne, c'est là un point qui n'est pas du domaine du droit international ni de la Commission.

29. M. BRIGGS se demande s'il est judicieux de parler de confirmation du consentement dans la définition de la ratification à l'alinéa *i*) de l'article 1er et

tel qu'il est actuellement rédigé. L'idée est énoncée de façon plus catégorique à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 11 et elle revient au paragraphe 1 de l'article 10. La définition de la ratification semble faire présumer que le consentement a déjà été donné par l'acte de la signature. Il vaudrait mieux donner une autre définition que l'on pourrait formuler dans les termes suivants : « Aux fins du droit international, on entend par ratification l'acte international par lequel les dispositions d'un instrument sont formellement acceptées (approuvées et confirmées) par l'Etat signataire, de manière qu'elles acquièrent un caractère obligatoire au moment de l'entrée en vigueur du traité. » Si M. Briggs a modifié les termes employés, c'est parce que, à son avis, ce sont les dispositions du traité qui sont ratifiées, non la signature précédemment donnée.

30. Il propose une nouvelle version simplifiée de l'article 10 qui serait rédigé comme suit :

« La ratification d'un instrument est nécessaire avant qu'un Etat puisse devenir partie à un traité :

1) lorsqu'il est stipulé dans l'instrument même qu'il sera ratifié ;

2) ou lorsque l'instrument ne contient pas de disposition concernant son entrée en vigueur avant la ratification ;

3) ou lorsque l'intention de ne pas exiger la ratification ne ressort pas de la forme ou de la nature de l'instrument ou des circonstances qui l'accompagnent. »

31. La nouvelle rédaction suit le texte de la version remaniée de l'article 9 sur les effets juridiques de la signature, soumise à la Commission par M. Briggs à la séance précédente. Ces deux nouveaux textes couvrent tous les points importants touchés par les articles 9 et 10 du texte préparé par le Rapporteur spécial.

32. Au paragraphe 1 de l'article 10 du Rapporteur spécial correspond le paragraphe 1 de la nouvelle version de M. Briggs. Quant aux dispositions du sous-alinéa ii) du paragraphe 2 *a*), qui seraient mieux à leur place dans l'article 9, elles sont couvertes par la nouvelle version proposée par M. Briggs pour cet article. Le reste de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 est implicitement couvert, ainsi que le paragraphe 3, dans la version remaniée de l'article 9 et les dispositions de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 sont couvertes par la phrase introductive de la nouvelle version de cet article. Au paragraphe 3 du Rapporteur spécial correspondent les paragraphes 2 et 3 de l'article 10 remanié par M. Briggs, qui s'en est tenu à la thèse selon laquelle, lorsque le traité ne contient pas de disposition touchant la ratification, celle-ci doit être présumée nécessaire. Quant aux dispositions qui figurent dans le paragraphe 4 du texte du Rapporteur spécial, elles devraient de préférence être placées dans le nouvel article qui traitera des droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur des traités à la préparation desquels ils ont participé.

33. M. Briggs s'est servi du terme « instrument » parce que, de la nouvelle version de l'article 1er préparée par le Comité de rédaction, on peut déduire que, par l'expression « qui est conclu », il faut entendre « qui est entré en vigueur ». Rigoureusement parlant, c'est le projet de traité et non le traité en tant que tel qui est ratifié.

34. Bien que les articles remaniés par M. Briggs portent sur la majorité des questions couvertes par les articles 9 et 10 actuels, il reste à déterminer si le projet doit contenir une disposition concernant les pleins pouvoirs, sujet qui a été abordé par M. Rosenne ; on peut trouver dans l'alinéa *c*) de l'article 7 du projet de Harvard un modèle pour une disposition relative aux pleins pouvoirs.

35. M. PESSOU, prenant la parole sur une question de procédure, déclare qu'il serait peut-être plus commode et plus logique de revenir à la suggestion faite au début de la session et qui tendait à prévoir des dispositions distinctes pour les traités bilatéraux et multilatéraux, d'une part, et pour les traités en forme simplifiée, d'autre part. Il y a en particulier une grande différence entre les traités en forme simplifiée et les traités formels, en ce sens que ces derniers sont conclus de façon solennelle selon un processus qui est nécessairement plus lent et plus complexe. La juxtaposition de trois procédures dans un même texte semble avoir causé une certaine confusion qui a obligé à renvoyer trop fréquemment le texte au Comité de rédaction. M. Pessou a cru comprendre que M. Lachs et M. Ago préconisaient eux aussi l'adoption d'une procédure plus simple pour l'examen du projet d'articles.

36. M. CASTRÉN félicite le Rapporteur spécial d'avoir, dans l'article 10 du projet, tenu le juste milieu entre les vues des deux précédents rapporteurs spéciaux, à propos de certaines questions d'importance.

37. L'article 10 se présente comme une série de règles, auxquelles un certain nombre d'exceptions sont stipulées. Le texte est très complet, bien qu'il ne prévoie pas tous les cas, par exemple celui des conventions conclues par un chef militaire en temps de guerre, lesquelles, a-t-on soutenu, ne sont pas sujettes à ratification. En fait, une convention telle qu'un armistice peut comporter des dispositions d'ordre politique aussi bien que d'ordre militaire et peut donc être sujette à ratification. Cet exemple montre bien que toute règle comporte des exceptions.

38. Un seul membre de la Commission, M. Jiménez de Aréchaga, a demandé que l'on rende plus stricte la règle de la ratification. M. Gros, au contraire, a insisté pour que l'on en revienne aux propositions du précédent Rapporteur spécial, Sir Gerald Fitzmaurice, selon lesquelles le fait qu'un traité ne comporte pas de dispositions concernant la ratification devrait être interprété comme signifiant que la ratification n'est pas nécessaire.

39. M. Castrén est enclin à partager l'opinion de M. Gros, pour les raisons qui ont été exposées par Sir Gerald Fitzmaurice dans ses rapports, dont la principale est celle-ci : si la ratification est néces-

saire, du fait de règles constitutionnelles ou pour toute autre cause, le représentant du pays pour lequel la question se pose devra, soit insister pour qu'une disposition explicite soit inscrite dans le traité, soit faire une déclaration précisant que sa signature est sujette à ratification. La pratique des Etats vient à l'appui de cette thèse.

40. On a émis l'opinion que la distinction entre les traités sujets à ratification et ceux qui ne le sont pas devrait être liée à l'importance de ce qui fait la teneur du traité. Cette proposition n'offre pas de critère objectif ; les règles du droit constitutionnel diffèrent grandement d'un pays à l'autre, en ce qui concerne le choix des questions considérées comme importantes. Une distinction fondée sur la forme du traité serait, elle aussi, incertaine, car la pratique contemporaine ne connaît pas de différenciation rigide, entre les traités au sens formel et les accords simplifiés, et bien souvent l'on passe des uns aux autres par des transitions insensibles, ainsi que le constate le Professeur Rousseau [5].

41. M. Castrén propose de donner à l'article 10 une nouvelle rédaction, dont le plan serait le suivant : l'article commencerait par une disposition modelée sur le paragraphe 1, laquelle serait suivie des dispositions qui énumèrent les autres cas où la ratification est nécessaire. On reprendrait, en particulier, les dispositions de l'alinéa *b*) du paragraphe 2. Les autres dispositions des paragraphes 2 et 3 seraient supprimées. Si la Commission le juge utile, il pourrait aussi être indiqué que la ratification est nécessaire : lorsque l'obligation de ratifier résulte d'un autre traité, lorsque le traité est rédigé en la forme d'un instrument solennel ou lorsqu'il ressort de la teneur même du traité ou des circonstances de sa conclusion que la signature est sujette à ratification. Dans ces derniers cas, il ne s'agit pas de critères objectifs.

42. Revenant à la définition du mot « ratification » donnée à l'alinéa *i*) de l'article 1er, M. Castrén propose de supprimer, avant les mots « par lequel un Etat... », le mot « international ». Ce mot ne figure ni à l'article 6 du projet de Harvard, ni dans les dispositions correspondantes qui ont été proposées par le Professeur Brierly dans son deuxième rapport, ni dans les deux rapports de Sir H. Lauterpacht. Si ce mot n'était pas supprimé, la définition de l'article 1er serait en désaccord avec l'article 10, qui traite de la ratification en tant qu'acte relevant du droit constitutionnel interne. L'acte qui effectue la ratification sur le plan international, en d'autres termes le dépôt ou l'échange des instruments de ratification, fait l'objet de l'article 11.

43. Si la Commission décide de garder la structure du projet du Rapporteur spécial, M. Castrén croit préférable de maintenir aussi le sous-alinéa i) du paragraphe 2 *a*), où il est prévu que le traité n'a pas à être ratifié s'il est signé par un chef d'Etat. Ce cas n'est pas inconnu dans la pratique récente : aux exemples qui en ont déjà été donnés, M. Castrén ajoutera l'accord de Potsdam de 1945. Il pense, toutefois, qu'une disposition à ce sujet devrait comporter une réserve inspirée de celle que l'on trouve dans le passage d'Oppenheim qui a trait à la question : « ... les traités conclus par les chefs d'Etat en personne n'ont pas à être ratifiés, à moins qu'ils ne portent sur des questions au sujet desquelles les pouvoirs du chef de l'Etat sont limités par des restrictions d'ordre constitutionnel [6].

44. M. Ago et M. Lachs voudraient modifier le sous-alinéa ii) parce que les parties contractantes pourraient juger la ratification nécessaire dans ce cas également. Cela est possible mais alors pourquoi ne pas le stipuler dans le traité comme on l'a fait par exemple dans le Traité de paix de Moscou du 12 mars 1940 entre la Finlande et l'Union soviétique [7].

45. Au sous-alinéa iii), M. Castrén juge trop vague la simple mention des « autres circonstances », vu qu'il n'est donné aucune indication sur ce que peuvent être ces circonstances.

46. En ce qui concerne le sous-alinéa iv), M. Castrén déclare partager l'opinion des membres de la Commission qui ont critiqué l'expression « accord intergouvernemental » ; les accords que vise le texte sont en réalité des accords entre les administrations des Etats considérés.

47. En résumé, M. Castrén conclut que, si l'on veut conserver le plan général que le Rapporteur spécial a suivi dans l'article 10, il conviendrait de fondre en un seul paragraphe les dispositions du paragraphe 1 et celles de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 ; d'autre part, il faudrait supprimer l'alinéa *b*) du paragraphe 3 puisque la question dont il traite se trouve déjà réglée par la mention qui est faite des « autres circonstances » au sous-alinéa iii) du paragraphe 2.

48. M. Castrén juge utiles les dispositions du paragraphe 4.

49. M. YASSEEN approuve la conception générale qui a inspiré l'article 10 proposé par le Rapporteur spécial. La nécessité de la ratification demeure la règle. Dans la pratique actuelle, la ratification sert à maintenir ou renforcer le contrôle du parlement sur les actes du pouvoir exécutif. Elle constitue ainsi un nouvel exemple d'une institution juridique qui survit en ayant changé d'objet.

50. Les tenants d'une conception opposée tirent argument du nombre croissant des traités récemment conclus sous une forme simplifiée. M. Yasseen ne croit pas qu'il faille accorder trop de poids à de simples chiffres, le critère doit consister dans l'importance relative des traités signés sous forme d'instruments solennels ou sous forme simplifiée.

51. D'après les règles de droit constitutionnel en vigueur dans de nombreux pays, la ratification est nécessaire pour tous les traités portant sur certaines questions importantes : toutefois, comme d'autres membres de la Commission l'ont signalé, des traités

[5] *Principes généraux du droit international public*, 1944, tome I, p. 250.

[6] *International Law*, huitième édition, 1955, vol. 1, p. 906.

[7] *British and Foreign State Papers*, vol. 144, p. 393.

de ce genre peuvent être conclus sous forme simplifiée pour des raisons d'ordre pratique.

52. Compte tenu des considérations qui précèdent, il convient, dans une convention générale sur le droit des traités, de poser le principe de la nécessité de ratifier. Les partisans de l'opinion contraire objecteront peut-être que leur solution permettrait de simplifier la rédaction des articles, mais ce désir de simplification ne doit pas prévaloir sur les intérêts primordiaux des Etats, qui doivent être sauvegardés.

53. M. VERDROSS reconnaît qu'il a été impressionné par l'argument de M. Ago, selon lequel une règle exigeant la ratification d'un traité signé par un chef d'Etat aurait pour effet d'amener ce chef d'Etat à signer deux fois le traité. Cependant, cet argument n'est pas décisif. Le Président Wilson a signé le traité de Versailles et, à supposer que le Sénat des Etats-Unis ait consenti à la ratification de ce traité, le Président l'aurait signé de nouveau, cette fois aux fins de ratification.

54. Il y a toutefois une raison plus importante pour motiver l'attitude critique de M. Verdross à l'endroit du sous-alinéa i) du paragraphe 2 *a*). Il existe des constitutions qui autorisent le chef de l'Etat à engager cet Etat par sa signature, mais ces constitutions sont l'exception et non la règle. Dans tous les pays qui ont adopté le régime parlementaire, les actes souscrits par un chef d'Etat doivent tous être approuvés d'avance par le gouvernement, éventuellement aussi par le Parlement, et contresignés par un ministre compétent. Selon ce système, le chef de l'Etat seul ne pourrait jamais signer le traité.

55. Aux yeux de M. Verdross, M. Ago défend l'idée autrefois soutenue par Anzilotti que les règles de droit constitutionnel n'intéressent pas le droit international.

56. M. Verdross est d'avis qu'en matière de ratification des traités, le droit international renvoie aux dispositions du droit constitutionnel. De ce renvoi on trouve un exemple dans l'Article 110 (paragraphe 1) de la Charte des Nations Unies :

> « 1. La présente Charte sera ratifiée par les Etats signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

57. Bien entendu, les règles dont il s'agit sont les règles de droit constitutionnel effectivement appliquées par les Etats, et non pas seulement celles qui sont inscrites sur le papier.

58. M. ELIAS propose de remanier l'article 10 de la façon suivante : le paragraphe 1, qui traite du cas où une disposition prévoit expressément la ratification, deviendrait l'alinéa *a*) du paragraphe 1 : l'alinéa *a*) du paragraphe 3, qui s'applique au cas où il n'existe pas de disposition en ce sens, deviendrait l'alinéa *b*) du paragraphe 1, quant à l'alinéa *a*) du paragraphe 2, il serait remanié comme l'ont suggéré M. Ago et M. Lachs, de manière à comporter exclusivement l'énumération des exceptions. La phrase du début serait modifiée et le libellé en serait le suivant : « Le traité n'a pas à être ratifié par les Etats signataires dans les cas énumérés ci-dessous : » ; cette phrase serait suivie de l'énumération des cas prévus aux sous-alinéas i) à iv) du paragraphe 2.

59. En ce qui concerne l'actuel sous-alinéa i), M. Elias partage les doutes exprimés par M. Verdross, bien que la thèse selon laquelle un chef d'Etat peut être autorisé à lier définitivement cet Etat par sa signature ne soit pas sans valeur. Quoi qu'il en soit, M. Elias appuie sans réserve la proposition de M. Castrén tendant à ce que cette disposition, si elle est conservée, soit assortie d'une réserve conçue dans l'esprit du passage d'Oppenheim qu'il a cité. Il est hautement souhaitable — surtout si l'on se place au point de vue des nations nouvelles, qui accorderont une grande attention aux projets de la Commission du droit international — qu'une clause de réserve de ce genre soit inscrite dans le projet.

60. Passant au sous-alinéa ii), M. Elias approuve la proposition de M. Lachs tendant à supprimer le dernier membre de phrase « ou à une date donnée ou à l'occasion d'un événement donné ».

61. Il approuve également la proposition de M. Lachs tendant à supprimer, au sous-alinéa iii), la mention d'un traité modifiant ou abrogeant un traité antérieur qui n'était pas lui-même sujet à ratification.

62. A propos du sous-alinéa iv), M. Elias souligne qu'il y a quelque danger pour les Etats d'Afrique qui ont récemment accédé à l'indépendance, dans une disposition qui donne à penser que la ratification n'est pas nécessaire lorsqu'il s'agit de traités en forme simplifiée. Au cours d'une précédente séance, M. Elias a cité le cas des traités par lesquels la Nigeria s'est liée au moment de son accession à l'indépendance. Qu'il s'agisse de ce pays ou du Ghana, du Tanganyika ou du Sierra Leone, les droits et obligations découlant de plusieurs traités de ce genre ont été assumés par simple échange de notes. De lourdes responsabilités ont été ainsi acceptées, à la veille de l'indépendance, d'une manière qu'on pourrait qualifier de presque fortuite et on a ensuite constaté que, d'après les constitutions de ces Etats d'indépendance récente, de nombreuses dispositions des traités en question auraient nécessité l'approbation du Parlement aux fins de ratification. Les organes législatifs ont plus d'une fois reproché au gouvernement d'avoir signé ces traités et ils ont soutenu qu'ils étaient en droit de discuter des questions de fond sur lesquelles portaient lesdits traités. Aussi M. Elias approuve-t-il le texte simplifié proposé par M. Lachs, assorti d'une réserve prévoyant que, dans certains cas, les traités de forme simplifiée devront être soumis à ratification. Sinon, on pourrait se trouver devant une situation où l'Etat serait considéré comme lié par un traité, alors que la majorité des habitants du pays ne seraient pas disposés à accepter les obligations découlant de ce traité.

63. M. Elias partage l'opinion de M. Ago, selon laquelle le cas mentionné à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 constitue une exception à la règle énoncée au paragraphe 1. Il appuie donc la proposition tendant à ce

que l'alinéa *b*) du paragraphe 3 soit inséré dans le paragraphe 2 immédiatement après le sous-alinéa iv).

64. Au paragraphe 4, M. Elias propose de supprimer l'alinéa *b*), qu'il juge inutile.

65. M. AMADO déclare que la ratification est toujours un acte du chef de l'Etat. La seule constitution de l'époque actuelle qui prévoie une exception à cette règle est celle de la Turquie, aux termes de laquelle c'est le Parlement qui ratifie les traités.

66. Dans certains cas, il y a eu ce qu'on appelle ratification imparfaite, un traité ayant été ratifié par le chef de l'Etat dont l'action n'a pas été ensuite approuvée par le Parlement de son pays. En pratique, on a admis, chaque fois, que la ratification imparfaite avait, en droit international, les mêmes effets qu'une ratification parfaite.

67. Selon la pratique de tous les pays civilisés, si le Président signe un traité, il le fait sous réserve d'approbation par le Parlement. Sinon, le Président s'assure, au préalable, de l'autorisation du Parlement pour signer le traité. Dans ce cas, l'Etat est lié par sa signature.

68. La signature définitive et la ratification qui fait du traité une réalité sont toujours des actes du chef de l'Etat.

69. M. de LUNA approuve la teneur générale de l'article 10, ainsi que le commentaire du Rapporteur spécial. Il trouve également juste la manière dont le Rapporteur spécial conçoit le rapport entre la ratification et la signature.

70. Il estime cependant qu'il convient de réexaminer de près, non seulement le texte de l'article 10, mais aussi ceux du paragraphe 4 de l'article 12 et du paragraphe 3 de l'article 9. Telles qu'elles sont rédigées, ces dispositions pourraient laisser entendre que la Commission approuve l'une ou l'autre des deux doctrines périmées relatives à la ratification.

71. La première de ces doctrines est la doctrine historique d'après laquelle la ratification par le chef de l'Etat de la signature apposée par son représentant correspond pratiquement à ce qui constitue, en droit privé, la confirmation par le mandant de l'acte accompli par son mandataire en exécution du mandat qui lui a été confié. C'est sous cet angle précisément que Grotius et plusieurs autres juristes de son temps ont envisagé la ratification. Selon cette doctrine ancienne, la ratification ultérieure peut être considérée comme ayant un effet rétroactif parce qu'elle confirme et valide la signature donnée par le représentant. En fait, le consentement à être lié par le traité qui est exprimé par la signature est considéré comme ayant été donné sous réserve de ratification.

72. Une doctrine plus récente, mais également désuète, soutenue par un seul auteur contemporain, Pallieri, envisage la signature et la ratification comme les deux étapes d'une même opération.

73. La doctrine moderne considère la signature et la ratification comme deux actes distincts. La signature a pour effet de donner une forme définitive au texte du traité; la ratification est l'acte par lequel l'Etat s'engage à observer les dispositions du traité.

74. Bien qu'il ne soit pas plus partisan que M. Amado des discussions théoriques, M. de Luna estime que la Commission ne devrait prendre aucune décision qui puisse laisser entendre qu'elle approuve l'une des deux doctrines périmées qu'il vient de mentionner.

75. Il insiste, par conséquent, pour que le paragraphe 1 de l'article 10 soit remanié afin que disparaisse l'élément conditionnel contenu dans les mots « qu'il doit être ratifié ».

76. Au paragraphe 3 de l'article 9, un remaniement analogue est nécessaire en ce qui concerne les expressions « sujet à ratification » et « sous réserve de ratification et d'acceptation ultérieures ».

77. C'est pour ces mêmes considérations qu'il y a lieu d'examiner soigneusement les dispositions du paragraphe 4 de l'article 12 qui prévoient que la ratification pourrait avoir un « effet rétroactif ».

78. M. de Luna estime qu'il faut revoir toutes les dispositions qu'il vient de mentionner, afin d'éliminer tout ce qui pourrait faire croire qu'un Etat peut donner son contensement à être lié par un traité en deux étapes, une première fois lors de la signature et ensuite, lors de la ratification.

79. Il pense que les modifications de forme qu'il suggère répondent aux intentions qu'avait le Rapporteur spécial en rédigeant l'article 10 et qu'il a exprimées avec une grande clarté dans le commentaire, ainsi qu'à l'opinion de la Commission dans son ensemble.

80. M. AGO dit que la Commission ne doit pas s'engager dans des controverses théoriques. La doctrine, selon laquelle, en matière de ratification des traités, il y aurait un renvoi du droit international au droit interne, aurait les conséquences les plus dangereuses, car elle signifierait qu'un traité ratifié par un chef d'Etat sans autorisation préalable de l'organe législatif ou un traité que le Parlement aurait refusé d'approuver, serait nul et non avenu ; or, tous les membres de la Commission sont d'accord pour reconnaître qu'en pareil cas le traité existe et que l'Etat a valablement assumé une obligation internationale.

81. M. BARTOS considère, comme M. Verdross, que, dans le cas des traités signés par un chef d'Etat, il y a lieu de distinguer entre l'acte de la signature et l'acte de la ratification. Le chef de l'Etat ne peut pas lier son pays de manière définitive tant qu'il n'a pas exercé son droit de ratification, mais s'il y a eu acte de ratification émanant du chef de l'Etat, il faut présumer que celui-ci a agi conformément aux dispositions constitutionnelles de son pays. L'Etat tiers doit tenir pour valable la volonté de l'Etat ratifiant exprimée par un acte du chef de l'Etat. Ce n'est pas à l'Etat tiers qu'il appartient d'examiner si cette ratification est régulière.

82. M. Bartos ne partage pas l'avis de M. Verdross en ce qui concerne la question du renvoi par le texte

de la convention au droit constitutionnel, même lorsqu'il tire argument des dispositions de l'Article 110 de la Charte. Suivant un principe général du droit international, la ratification s'effectue conformément aux dispositions de la constitution et l'instrument de ratification émanant du chef de l'Etat ou de l'organe compétent établit une présomption absolue à cet effet.

83. En fait, il n'y a guère de différence importante entre la pratique yougoslave et la théorie « internationaliste » exposée par M. Gros à la précédente séance. En Yougoslavie, la ratification est un acte parlementaire, mais l'instrument certifiant que la ratification a eu lieu est délivré par le Président de la République, qui représente l'Etat vis-à-vis des autres pays. C'est dans ce sens seulement qu'on pourrait parler de renvoi au droit constitutionnel interne, l'instrument de ratification étant présumé suffisant pour produire des effets sur le plan du droit international.

84. Il serait dangereux de permettre éventuellement à d'autres parties de mettre en doute la constitutionnalité de la ratification ou d'invoquer contre un partenaire de bonne foi l'irrégularité, voire la nullité de l'acte de ratification du chef d'une violation du droit constitutionnel.

85. Toutefois, il faut noter qu'il y a eu des cas, notamment pendant la deuxième guerre mondiale, où les dispositions constitutionnelles ont été violées par la ratification d'un accord sous l'effet de la contrainte. Dans ce cas, M. Bartoš est d'avis que les partenaires de mauvaise foi ne sont pas à l'abri d'objections fondées sur des irrégularités de fond, même si les instruments de ratification sont en bonne et due forme.

86. En ce qui concerne le paragraphe 3 du texte proposé par M. Briggs, M. Bartoš le trouve trop vague ; la Commission ne contribuerait guère au développement du droit international si elle ne décidait pas de façon nette et précise quels sont les instruments qui n'ont pas à être ratifiés. Quelles sont, en effet, les circonstances qui « n'indiquent pas l'intention de ne pas ratifier » ? Un tel texte pourrait ouvrir la porte à des interprétations divergentes et soulever le genre de controverses que suscitent les conceptions différentes qu'on a en Europe et aux Etats-Unis de ce qui constitue un accord en forme simplifiée par opposition à un traité proprement dit.

87. Le Rapporteur spécial n'a pas examiné dans son projet une question juridique intéressante, à savoir s'il existe des traités qui doivent être ratifiés par l'une des parties et non par les autres. Il y a eu des cas où, bien que le traité ne renfermât pas de disposition relative à la ratification, la Yougoslavie a notifié aux autres parties qu'elle l'avait ratifié et qu'elle était prête à procéder à l'échange des instruments de ratification. Les autres parties, qui étaient en l'occurrence les pays du Benelux, ont signalé que l'instrument n'avait pas besoin d'être ratifié par eux. M. Bartoš se demande si cette question particulière est mûre pour la codification. En tout cas elle devrait être au moins mentionnée dans le commentaire.

88. M. CADIEUX dit qu'il a été très frappé par le commentaire du Rapporteur spécial et quelques-unes des propositions qu'il a formulées en vue de résoudre un certain nombre de problèmes difficiles et controversés ; il estime, cependant, que l'article pourrait être simplifié par le Comité de rédaction, qui aura une idée assez nette des opinions de la Commission sur les questions de fond.

89. Le principe essentiel, qu'il approuve entièrement, est énoncé au paragraphe 3, à savoir qu'en l'absence de toute disposition expresse du traité, la ratification est nécessaire.

90. L'intention de ne pas exiger la ratification peut être inférée de la forme du traité, mais la présomption ne saurait être considérée comme absolue.

91. Les problèmes que soulève le sous-alinéa i) du paragraphe 2 *a*) peuvent être évités si l'on modifie le texte du sous-alinéa ou si l'on insère une explication dans le commentaire. Lorsqu'il s'agit de traités signés par le chef de l'Etat, il serait peut-être indiqué de traiter le problème de l'intention de ne pas exiger la ratification, de la même manière que le cas visé au sous-alinéa iii) du paragraphe 2 *a*).

92. M. TSURUOKA dit que le Rapporteur spécial lui semble avoir adopté une attitude beaucoup plus rigoureuse que son prédécesseur au sujet des questions qui font l'objet du paragraphe 2. Ce paragraphe aurait besoin d'une modification fondamentale si les suggestions de M. Ago étaient adoptées.

93. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répondant d'abord aux remarques faites au sujet de la structure de l'article, dit qu'il est tout à fait disposé à fusionner les alinéas *a*) des paragraphes 2 et 3 de la manière qu'a suggérée M. Ago ; on commencerait par énoncer les cas où la ratification n'est pas nécessaire, et on énumérerait ensuite les exceptions.

94. Si l'on effectue cette modification, il serait bon de placer l'alinéa *b*) du paragraphe 2 à la suite du paragraphe 1, parce qu'il traite aussi des instruments qui constituent la preuve de l'intention de l'une des parties ou des deux parties de ratifier.

95. Sir Humphrey accepte les suggestions de M. Lachs, tendant à modifier l'ordre des divers alinéas du paragraphe 2.

96. Passant aux observations portant sur le fond, il reconnaît, comme M. Briggs et M. de Luna, que la définition du mot « ratification » pourrait être améliorée. La définition actuelle se fonde en partie sur celle proposée par Sir Gerald Fitzmaurice et d'autres membres. Comme on ne saurait exprimer la notion de confirmation sans se heurter à la difficulté de préciser ce qui est confirmé, le mieux serait d'abandonner cet élément et de définir la ratification comme étant l'expression du consentement des Etats à être liés par le traité. Bien que le texte proposé par M. Briggs présente certains avantages, il simplifie trop les choses, à son avis, et la Commission devrait essayer de conserver tant soit peu la structure des articles 9 et 10.

97. Le Comité de rédaction pourrait être invité à examiner s'il y a lieu ou non de prévoir les cas où la ratification s'effectue sans qu'il y ait eu signature, comme dans les conventions de l'OIT, ou bien s'il suffirait de les mentionner dans le commentaire.

98. Il faut bien se pénétrer de l'idée que le but du paragraphe 2 n'est pas d'énoncer des règles obligeant les Etats à choisir une forme particulière de traité ni de formuler des règles relatives à la ratification, mais de stipuler une règle supplétive pour les cas où aucune disposition relative à la ratification ne figure dans le traité lui-même, dans les pleins pouvoirs ou dans tout autre instrument. Ce qu'il faut établir, c'est, essentiellement, l'intention.

99. Bien que les exigences de la loi constitutionnelle puissent être à l'arrière-plan de l'article, M. Ago et M. Amado ont eu raison de souligner qu'il est impossible de renvoyer au droit constitutionnel des parties. Il faut surtout l'éviter lorsque les règles constitutionnelles relatives à la ratification ne sont pas intégralement fixées par la constitution elle-même, mais dépendent de la nature ou du contenu du traité ; car, alors, la règle internationale en matière de ratification pourrait dépendre de jugements subjectifs portés sur ces questions — ce qui mettrait en danger la sécurité des traités. En fait, la Commission s'efforce de dire ce que sera la situation si les Etats agissent de telle ou telle manière lorsqu'ils concluent des traités et il serait utile notamment pour les nouveaux gouvernements qui n'ont pas acquis une longue expérience en la matière, que le projet soit aussi précis que possible sur ce point.

100. En ce qui concerne les cas visés au sous-alinéa ii) du paragraphe 2 *a*), il semble généralement admis que les parties peuvent être présumées n'avoir pas envisagé la ratification si le traité lui-même stipule qu'il doit entrer en vigueur dès la signature et ne contient aucune disposition relative à la ratification. Sir Humphrey pense, quant à lui, que la même présomption peut jouer lorsqu'il est expressément stipulé dans le traité qu'il entrera en vigueur à une date déterminée, si ledit traité est muet sur la ratification. Au cas, toutefois, où les autres membres de la Commission estimeraient que la présomption n'est pas assez forte, le paragraphe doit être remanié. D'autre part, il se peut que la clause concernant l'entrée en vigueur à l'occasion d'un événement ait une portée trop vaste.

101. Parlant de la question controversée des traités signés par les chefs d'Etat, la Commission doit s'abstenir d'énoncer des principes visant à régler des questions qui relèvent des affaires intérieures de l'Etat. Si la faculté qu'ont les chefs d'Etat de conclure des traités recèle un danger, il appartient aux Etats eux-mêmes d'exercer le contrôle nécessaire. La Commission doit présumer que ces personnes ne dépasseront pas leurs pouvoirs et elle ne devrait pas envisager des irrégularités sur le plan interne ; sinon elle risquerait de rendre nuls des traités conclus de cette façon par certains Etats bien que ces traités ne soient pas sujets à ratification. D'une manière générale, la conclusion de traités entre chefs d'Etat est relativement rare ; dans les pays démocratiques ayant une constitution moderne, cette technique particulière est à ce point exceptionnelle qu'on peut présumer que le chef d'Etat obtiendra l'autorisation nécessaire de l'organe législatif.

102. Le première partie du sous-alinéa iii) du paragraphe 2 *a*) traite d'un problème plus délicat, celui qui consiste à déceler l'intention d'après les circonstances. Il peut arriver, par exemple, que certaines intentions relatives à la ratification aient été discutées au cours des négociations, mais qu'elles ne fassent pas l'objet d'une mention expresse dans un instrument, que ce soit dans le traité lui-même, ou les pleins pouvoirs. Il faut que ce problème apparaisse dans le texte, mais peut-être sous une forme modifiée.

103. Quant à la dernière partie du sous-alinéa, la pratique du Royaume-Uni admet que si le traité initial n'était pas sujet à ratification, il y a présomption que le traité modifiant le premier traité n'a pas lui-même à être ratifié. Telle est l'opinion de Lord McNair [8]. Toutefois, si la Commission juge la présomption insuffisante, on pourrait supprimer ce passage.

104. La clause figurant au sous-alinéa iv) du paragraphe 2 *a*) renferme l'élément de présomption le plus fort. Sir Humphrey n'a pas soutenu que tous les accords rentrant dans cette catégorie n'aient pas à être ratifiés — car il arrive que les parties en disposent autrement — ce qu'il a dit, c'est que le fait d'avoir eu recours à un type de traité non formel constitue de la part des Etats la preuve objective de leur intention de se dispenser de la ratification. En fait, plus de 90 % de ces traités entrent en vigueur sans qu'il soit question de ratification et il ne connaît aucun cas où cette pratique ait été contestée par un organe législatif. La pratique fournit ainsi une base solide pour cette présomption qui, bien entendu, n'a nullement valeur de règle absolue.

105. Sir Humphrey constate que les membres de la Commission semblent opposés, pour la plupart, à l'alinéa *b*) du paragraphe 4, mais, à son avis, il y aurait lieu de mentionner la question dont il fait l'objet, au moins dans le commentaire.

106. Il reconnaît, comme M. Ago, que l'alinéa *a*) du paragraphe 4 est étroitement lié à l'obligation de procéder de bonne foi à la ratification ; il faudrait donc transférer la disposition dans le nouvel article que la Commission envisage de rédiger sur les droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité.

107. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 10 au Comité de rédaction pour qu'il le modifie à la lumière des débats, étant entendu que les membres réserveront leur position en ce qui concerne les questions de fond qui n'ont pas fait l'objet d'une discussion approfondie.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

[8] *The Law of Treaties*, 1961, p. 138.

647e SÉANCE

Lundi 21 mai 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 11. — PROCÉDURE DE RATIFICATION

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 11.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, pour tenir compte de quelques-unes des observations formulées pendant la discussion sur les précédents articles et de certaines conclusions provisoires de la Commission, il a été préparé la nouvelle version ci-après du texte de l'article 11 :

« 1. La ratification s'effectue au moyen d'un instrument écrit contenant une déclaration expresse de ratification du traité par l'Etat en question.

« 2. *a*) A moins que le traité lui-même n'envisage expressément que les Etats participants ont la faculté de s'engager seulement pour une ou certaines parties du traité, l'instrument de ratification doit s'appliquer au traité dans son intégralité ;

b) L'instrument de ratification doit être définitif et ne peut être subordonné à la survenance d'un événement futur tel que le dépôt de ratifications émanant d'autres Etats. Toute condition stipulée dans un instrument de ratification est considérée comme équivalant à une réserve et sa validité et ses effets sont déterminés en fonction des principes régissant la validité et les effets des réserves.

« 3. Les instruments de ratification sont communiqués à l'autre ou aux autres Etats signataires. Si le traité lui-même fixe la procédure selon laquelle les instruments de ratification doivent être communiqués, ces instruments produisent effet lorsque les conditions prévues pour cette procédure sont remplies. Si aucune procédure n'est prévue par le traité, ni convenue de toute autre manière par les Etats signataires, les instruments de ratification produisent effet :

a) dans le cas d'un traité bilatéral, à compter du moment où l'instrument de ratification est formellement communiqué à l'autre partie et, en règle générale, par voie d'échange de ces instruments dûment certifiés par les représentants des Etats qui procèdent à l'échange ;

b) dans les autres cas, à compter du dépôt de l'instrument de ratification auprès du dépositaire du traité prévu à l'article 26 des présents articles.

« 4. Lorsqu'un instrument de ratification est déposé auprès d'un dépositaire, conformément à l'alinéa *b*) du paragraphe précédent, l'Etat qui ratifie est en droit d'obtenir qu'il lui soit accusé réception du dépôt de son instrument de ratification ; les autres Etats signataires sont d'autre part en droit d'être informés rapidement du dépôt de l'instrument de ratification et des clauses de celui-ci. »

3. Tenant compte des observations que M. Briggs a faites à la précédente séance touchant la confirmation du consentement, le Rapporteur spécial n'a plus mentionné le consentement au paragraphe 1. Il n'a pas davantage cité l'autorité nationale compétente ni la législation et les usages internes parce que la plupart des membres estiment que les questions relevant du droit interne ne doivent pas être mentionnées.

4. Pour le paragraphe 2, il n'y a pas de différence essentielle entre la nouvelle version et le texte initial ; il s'est borné à en simplifier la rédaction.

5. Dans le paragraphe 3, qui a trait à la question de la communication des instruments de ratification aux autres signataires, il a supprimé la distinction entre traités plurilatéraux et traités multilatéraux. Il n'est plus question maintenant dans ce paragraphe que des traités bilatéraux et des « autres » traités. Dans le cas des traités qui ne sont pas bilatéraux, la communication des instruments de ratification incombe au dépositaire ; il suffit donc de renvoyer à l'article 26 qui traitera du dépositaire.

6. Le paragraphe 4 est essentiellement le même que dans le texte primitif ; il est seulement plus simple de forme et ne mentionne plus ni le gouvernement dépositaire ni le secrétariat d'une organisation internationale.

7. Le PRÉSIDENT propose à la Commission d'examiner le nouveau texte de l'article 11 paragraphe par paragraphe.

Paragraphe 1

8. M. ROSENNE dit que, tout en comprenant pourquoi le Rapporteur spécial a supprimé l'alinéa *b*) tel qu'il était rédigé dans la version initiale, il lui semble que le contenu de cet alinéa devrait figurer sous une forme quelconque dans le commentaire.

9. M. AGO estime que le nouveau paragraphe 1 contient certaines répétitions pléonastiques. On pourrait peut-être remanier la dernière partie en suivant le texte initial ; la phrase se lirait alors : « La ratification s'effectue au moyen d'un instrument écrit contenant une déclaration expresse du consentement de l'Etat à être lié par le traité sur lequel il a déjà apposé sa signature. »

10. De l'avis de M. CADIEUX, l'article doit définir clairement la nature de la ratification, qui est un acte juridique, les conditions qu'elle doit remplir et la manière dont elle prend effet. Il faudrait développer le paragraphe 1 de façon à indiquer qu'un instrument de ratification confirme qu'un Etat assume l'obligation d'être lié par un traité et que la ratification ne peut être ni conditionnelle ni partielle.

11. Il serait peut-être bon aussi de modifier le paragraphe 2 dans le même sens.

12. M. YASSEEN déclare que l'article 11 ne traite pas seulement de la procédure mais aussi des éléments de fond de la ratification ; or, en cela, le contenu de l'article ne correspond pas à son titre. Les dispositions concernant les conditions qu'un instrument de ratification doit remplir devraient faire l'objet d'un article distinct.

13. L'orateur suppose qu'à l'alinéa *b*) du paragraphe 2, le Rapporteur spécial a voulu dire en réalité que la ratification, qu'il faut distinguer de l'instrument de ratification, ne peut être conditionnelle.

14. M. PAREDES partage l'opinion de M. Yasseen : il faut traiter séparément et avec plus de précision les divers éléments que contient l'article 11.

15. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, se déclare prêt à remanier le paragraphe 1 dans le sens proposé par M. Ago. Il reconnaît que le titre de l'article n'est pas exact. Le débat sur les autres paragraphes montrera si c'est le titre ou le contenu qu'il faut modifier.

Paragraphe 2

16. M. ROSENNE pense que le Comité de rédaction pourrait examiner quels sont les mots qu'il conviendrait le mieux d'employer pour rendre l'idée donnée par l'expression : « traité dans son intégralité » (ou « ensemble du traité ») que l'on trouve aussi à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 14. A l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 23, figurent les mots « une copie exacte et intégrale » dont M. Rosenne présume qu'ils désignent essentiellement la même idée. Une affaire a été portée devant la Cour internationale de Justice dans laquelle la Cour a dû examiner l'instrument de ratification pour établir en quoi consistait « l'ensemble du traité » ou « le traité dans son intégralité ». On risque de se heurter à des difficultés si les instruments de ratification sont en contradiction sur ce point et ne donnent pas tous la même idée des intentions des parties.

17. La deuxième phrase de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 suscite quelque doute dans son esprit. La définition donnée du terme « réserve » à l'alinéa *i*) de l'article 1er distingue, comme il convient, une réserve au sens où on l'entend communément et une déclaration explicative, une déclaration d'intention ou une déclaration d'interprétation quant au sens du traité. Ces déclarations ne modifient pas les conséquences juridiques du traité et ne sont pas de véritables réserves. Il arrive que des déclarations de ce genre accompagnent un instrument de ratification ; aussi l'alinéa *b*) du paragraphe 2 doit-il garder une grande souplesse sur ce point.

18. M. VERDROSS, en ce qui concerne la première phrase de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, fait observer qu'un instrument de ratification est toujours subordonné au moins au dépôt d'un autre instrument, car à lui seul un instrument de ratification ne saurait créer une volonté commune. Il n'y a par conséquent aucune raison d'empêcher un Etat de subordonner sa ratification à la survenance d'un événement tel que le dépôt de la ratification d'un autre ou des autres Etats contractants.

19. Pour M. AMADO, le paragraphe 1 est inutile et pléonastique. L'article doit traiter uniquement de questions touchant les instruments de ratification. Or, le Rapporteur spécial a toléré l'intrusion d'autres questions.

20. M. AGO suppose que, dans la phrase qui figure au début de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, on a sans doute voulu dire que la ratification, non l'instrument de ratification, doit être définitive. Mais est-il tout à fait exact de dire que la ratification ne peut jamais être subordonnée à un événement futur ? L'Etat qui ratifie peut parfaitement stipuler que sa ratification ne sera valable que si elle est suivie d'un certain nombre d'autres ratifications ou de la ratification d'un Etat dénommé.

21. Il n'est pas convaincu non plus qu'il soit judicieux d'assimiler à une réserve les conditions formulées dans un instrument de ratification.

22. M. LACHS reconnaît avec M. Rosenne que, pour éviter tout malentendu, il serait bon que le Comité de rédaction examine quelle serait la meilleure formule à employer pour exprimer l'idée correspondant à l'expression « le traité dans son intégralité » ou « l'ensemble du traité ».

23. Il faudrait développer l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de manière qu'il couvre le cas où des Etats peuvent devenir parties à des passages d'un traité qui sont offerts en variante ou facultatifs, comme cela est prévu par les conventions internationales du travail, par exemple la Convention n° 81 de 1947 et les Conventions nos 96 et 97 de 1949.

24. Revenant à la première phrase de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 que M. Verdross a critiquée sur le plan plus général de la doctrine, M. Lachs fait observer que, dans la pratique, il n'est pas rare que la ratification soit subordonnée à un événement futur, en particulier à la ratification par d'autres Etats qui sont parfois spécifiquement dénommés comme cela s'est passé pour la Charte des Nations Unies et les Traités de paix de Paris. Il donne comme autre exemple le fait que le Gouvernement du Royaume-Uni a expressément subordonné sa ratification de la Convention internationale du travail n° 19 à la ratification de certains autres Etats Il faut reconnaître que cette pratique existe et agir en conséquence.

25. M. Lachs partage les doutes de M. Rosenne concernant la deuxième phrase de l'alinéa *b*) qui assimile les conditions énoncées dans un instrument de ratification à des réserves. En pratique, il arrive souvent que des Etats fassent au moment de la ratification diverses déclarations générales ou autres qui ne sont pas à proprement parler des réserves et il donne comme exemple la déclaration du Sénat américain concernant le statut des forces de l'OTAN. M. Lachs

propose d'examiner la matière de la deuxième phrase de l'alinéa *b*) à propos des articles relatifs aux réserves.

26. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, dans les observations qu'ils ont formulées, certains membres ont eu tendance à masquer la distinction entre l'entrée en vigueur du traité et la ratification effectuée par un Etat qui l'a subordonnée à la ratification par d'autres Etats.

27. Pour les dispositions de l'article 11, il s'est inspiré des projets de Sir Gerald Fitzmaurice qui était manifestement d'avis qu'autoriser les Etats à faire dépendre la validité d'un instrument de ratification de la survenance d'un événement futur, ce serait admettre une pratique bien peu recommandable. Le Rapporteur spécial ne peut accepter le raisonnement de M. Verdross au sujet de l'entrée en vigueur du traité. L'acte de ratification va au-delà de la signature ; par la ratification, un Etat s'engage à consentir à être lié par le traité. Sir Gerald Fitzmaurice, en stipulant qu'un instrument de ratification doit être définitif, n'a certainement pas voulu laisser entendre qu'un traité ne peut jamais contenir de dispositions qui subordonnent son entrée en vigueur au dépôt d'un certain nombre de ratifications.

28. La deuxième phrase de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 a pour objet de dissiper l'impression que l'on pourrait avoir à la lecture de la première phrase, à savoir qu'il ne peut jamais être attaché de conditions à un instrument de ratification ; il est simplement dit que la validité de ces conditions sera déterminée selon les principes qui régissent la validité et les effets des réserves.

29. A condition que l'on trouve une rédaction appropriée, le Rapporteur spécial ne s'opposerait pas à ce que soit stipulée dans l'alinéa *a*) du paragraphe 2, comme le propose M. Lachs, la possibilité pour les Etats de choisir d'être liés par un texte qui est une variante d'un traité.

30. M. AGO reconnaît avec le Rapporteur spécial que les conditions qui déterminent l'entrée en vigueur doivent être tenues à part, mais il pense qu'il ne serait pas très avisé d'empêcher les Etats de mettre des conditions à une ratification.

31. Pour M. AMADO, ce qui caractérise la ratification, c'est qu'elle est définitive. Il ne connaît pas de cas où la ratification ait été faite sous condition.

32. La deuxième phrase de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, qui est une clause *de lege ferenda*, lui inspire les doutes les plus sérieux : ni la jurisprudence, ni la pratique n'autorisent une telle innovation.

33. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que la première phrase de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 pose à la Commission une véritable question de fond : il serait certainement très peu souhaitable que les Etats assortissent de conditions suspensives un instrument de ratification. L'une des conséquences de cette pratique serait de mettre le dépositaire d'un traité dans l'impossibilité de juger si la ratification est valide. L'idée seule d'une ratification sous condition suspensive comporte une contradiction dans les termes.

34. Le PRÉSIDENT pense que le Rapporteur spécial pourrait envisager de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa *b*) et de traiter la question à propos des réserves.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, si la Commission décidait de conserver la première phrase de l'alinéa *b*), on devrait sans doute ajouter une autre phrase précisant que la validité des conditions sera déterminée selon les principes qui régissent la validité des réserves.

36. M. LACHS déclare qu'en évoquant les difficultés que peut rencontrer le dépositaire d'un traité, le Rapporteur spécial a touché au domaine de l'entrée en vigueur. Le dépositaire veille au dépôt des documents concernant les traités, tels que les ratifications et si une ratification lui parvient accompagnée de conditions, il en avise les autres Etats qui ont ratifié le traité. On ne peut interdire aux Etats de soumettre la ratification à des conditions qui, d'ailleurs, font souvent l'objet de dispositions expresses dans les clauses finales du traité lui-même.

37. M. GROS se rallie au point de vue de M. Lachs sur le sujet mais il souhaite intervenir brièvement sur la question importante qui est à l'étude. Bien souvent, il est stipulé dans des traités qu'ils entreront en vigueur dès qu'ils auront été ratifiés par des Etats dénommés. Il y a une autre situation dont il faut tenir compte : c'est le cas où le traité ne contient aucune disposition à ce sujet mais où la matière sur laquelle il porte est d'une telle importance pour trois ou quatre Etats que, s'il n'est pas ratifié par tous ces Etats, il n'y a pas d'intérêt pour le premier de ces Etats à déposer son instrument de ratification tant que la position des autres Etats n'est pas connue. Le premier Etat est tout à fait en droit de subordonner sa ratification à celle des autres, ce qui ne saurait être assimilé à une réserve, car il n'y a aucune proposition unilatérale de modifier le régime juridique résultant du traité. M. Gros ne voit aucune raison d'interdire cette manière de faire et on pourrait peut-être signaler dans le commentaire cette situation spéciale.

38. Si l'on déplaçait la deuxième phrase de l'alinéa *b*) pour la faire figurer dans l'article relatif aux réserves, les autres paragraphes cadreraient mieux avec le titre de l'article 11.

39. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, déclare que si le traité lui-même contient des dispositions aux termes desquelles il ne doit entrer en vigueur qu'après avoir recueilli un nombre donné de ratifications, la reprise de cette clause, ou le renvoi à cette clause dans les instruments de ratification ne les rend pas conditionnels. Si le traité ne contient aucune disposition de ce genre et qu'un instrument de ratification prétende subordonner son entrée en vigueur à une telle condition, on se trouvera en présence d'une ratification

conditionnelle, c'est-à-dire non conforme aux dispositions du projet d'article.

40. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, appelle l'attention de celle-ci sur le passage du « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7, paragraphe 42), relatif à la ratification, à l'adhésion ou à l'acceptation partielles, où il est prévu qu'un Etat ne peut devenir partie à un traité à titre provisoire ou en ce qui concerne certaines de ses dispositions seulement, que si cette possibilité est prévue dans l'accord lui-même. Dans le cas de la ratification conditionnelle par un Etat qui veut devenir partie à un traité multilatéral, le dépositaire du traité étant dans l'obligation de compter le nombre d'Etats qui ratifient le traité afin d'en déterminer la date d'entrée en vigueur, il ne peut faire entrer en ligne de compte l'Etat en question parce que la ratification est conditionnelle. Mais cela ne signifie pas que la ratification ne soit pas valide ou qu'elle doive être rejetée. Ce qui arrive, c'est que, une fois la condition remplie, la ratification entrera en ligne de compte et l'Etat deviendra partie au traité. Aucune démarche nouvelle ne sera exigée de la part de cet Etat.

41. Dans l'exemple donné par M. Ago, lorsque l'Etat A fait dépendre sa ratification de celle de l'Etat B, l'Etat A ne deviendra pas partie au traité avant que l'Etat B l'ait ratifié. Si le dépositaire reçoit une ratification conditionnelle de ce genre, il attendra probablement que l'Etat B ratifie le traité et à ce moment il comptera l'Etat A comme étant devenu partie au traité. Ainsi donc, pour ce qui est du plein effet de la ratification, la ratification conditionnelle ne fait que le suspendre.

42. M. VERDROSS dit que, si la première phrase de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 était adoptée, dans la pratique, cela aurait pour effet de rendre nulle une ratification subordonnée au dépôt de ratifications émanant d'autres Etats. Cette règle obligerait les autres parties contractantes à rejeter une ratification faite sous condition de ratification par un autre Etat et de la considérer comme nulle et non avenue. Or, l'acte de ratification est assimilable à une déclaration unilatérale d'un Etat et peut être considéré comme comparable aux déclarations visées au paragraphe 3 de l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice : il semble qu'il n'y ait aucune raison pour que la ratification ne soit pas faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité, comme dans le cas des déclarations dont il est question dans cet article.

43. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA est d'accord avec les membres de la Commission qui se sont prononcés contre l'insertion de la disposition dans cette partie du projet. Les règles régissant le processus de conclusion des traités ne doivent pas être trop rigides ; M. Lachs a cité des cas où, dans la pratique, la ratification a été effectuée sous condition. La distinction établie par Sir Gerald Fitzmaurice, et que le Rapporteur spécial a rappelée, est trop subtile ; tout Etat qui le désire peut donner une ratification conditionnelle, non définitive, selon laquelle le traité en question n'entrera en vigueur que si les conditions sont remplies. Toutefois, cette distinction ne figurait pas dans le texte primitif, qui prévoyait que la ratification ne pouvait être conditionnelle et ne stipulait nulle part que l'entrée en vigueur du traité pût être soumise à des conditions. Il serait plus judicieux d'examiner l'ensemble de la question à propos des articles concernant l'entrée en vigueur et les fonctions du dépositaire et de revenir plus tard, s'il le faut, à l'article 11.

44. M. AGO revient à la question primordiale posée par M. Verdross : la ratification conditionnelle doit-elle ou ne doit-elle pas être considérée comme valide ? Et il signale à la Commission la responsabilité qui incomberait au dépositaire si celui-ci devait décider que certaines ratifications conditionnelles ne sont pas valides. Dans le cas, par exemple, où il faudrait vingt ratifications pour que l'accord entre en vigueur et que le dix-neuvième Etat déclare qu'il ratifie le traité à la condition qu'un autre Etat dénommé le ratifie également, le dépositaire se trouverait dans une situation très délicate : s'il estime que la dix-neuvième ratification, bien qu'elle soit conditionnelle, est valide, tout sera parfait. Dès que l'Etat désigné par le dix-neuvième Etat aura, lui aussi, déposé son instrument de ratification, le dépositaire considérera comme ayant été remplie la condition à laquelle était subordonnée la dix-neuvième ratification et il constatera que l'accord est entré en vigueur, puisque vingt ratifications valables auront été déposées. Si, au contraire, il considère la dix-neuvième ratification comme n'étant pas valable, parce qu'elle est conditionnelle, il n'y aura que dix-neuf ratifications valides lorsque le vingtième Etat aura déposé son instrument de ratification. M. Ago se rend parfaitement compte des inconvénients de la ratification conditionnelle décrits par le Rapporteur spécial et il comprend que l'on puisse considérer la question de la ratification conditionnelle comme *de lege ferenda*, mais il admet aussi, avec M. Gros, que, dans le cas où au nombre des parties au traité il y a quelques Etats dont la ratification est indispensable à l'exécution de l'accord, tout Etat qui désire prendre des mesures positives pour amener les autres à ratifier l'accord ne devrait pas être mis dans l'impossibilité de le faire par l'existence d'une règle trop rigide et devrait être autorisé à ratifier l'accord à la condition que les autres Etats le ratifient également.

45. M. ROSENNE estime qu'il faut distinguer deux catégories tout à fait différentes de conditions. Les conditions appartenant à la première catégorie visent la substance du traité et découlent de son texte même ; on pourrait donc les laisser de côté étant donné qu'elles relèvent du domaine des réserves. Si, malgré une disposition stipulant que trois ratifications suffisent pour que le traité entre en vigueur, un Etat dépose une ratification dans laquelle il fixe comme condition que vingt autres Etats doivent également ratifier le traité, cette condition se rattache bien à cette catégorie et l'on devrait la traiter comme une réserve. La deuxième catégorie de conditions vise les personnes et se rapporte aux parties au traité ; de

l'avis de M. Rosenne, du moins lorsqu'il s'agit de traités importants, il ne devrait pas être interdit aux Etats d'attacher à leur ratification, lorsqu'elle est valide par ailleurs, des conditions qui suspendraient les effets dudit instrument de ratification jusqu'au moment où le traité aurait été ratifié par d'autres Etats.

46. M. CASTRÉN partage l'avis du Rapporteur spécial et de M. Amado et estime qu'en principe la ratification d'un traité ne doit jamais être conditionnelle. Il ne voit guère l'utilité d'une clause qui contiendrait une telle échappatoire : l'Etat A peut parfaitement s'entendre avec les Etats B et C pour attendre qu'ils soient tous en mesure de ratifier l'accord simultanément. Mais il n'irait pas jusqu'à dire qu'une ratification conditionnelle n'est pas valide.

47. M. BARTOŠ fait siennes les vues exposées par M. Ago. Comme l'a dit M. Castrén, sans doute ne faut-il pas trop se hâter toujours de ratifier un traité, mais il ne faut pas non plus trop tarder à le faire. Toute ratification, qu'elle soit conditionnelle ou non, représente un progrès et a une certaine valeur juridique puisque la ratification même conditionnelle acquiert force obligatoire lorsque se produit l'événement auquel elle est subordonnée. Dans la pratique, il existe de nombreux cas de ratification effectuée sous condition de réciprocité. De toute façon, la ratification est un acte qui a une valeur intrinsèque dans les relations entre les Etats parties au traité, s'ils sont prêts à fournir une prestation équivalente : réciprocité signifie application de la règle « do ut des ».

48. M. Bartoš approuve totalement en principe l'idée de l'intégrité de la ratification ; il voudrait cependant signaler à la Commission qu'en réalité, le Rapporteur spécial a proposé une exception à cette règle, exception à laquelle aucun membre ne s'est opposé et à laquelle il ne s'oppose pas non plus. Dans le cas où l'acceptation d'une condition posée à la ratification intervient ultérieurement, la situation est exactement la même que si les parties étaient convenues d'avance de ne pas exiger que la ratification soit intégrale ; peu importe le moment où cet acte intervient. M. Bartoš estime que ce paragraphe, utile et même nécessaire, doit être rédigé de façon assez souple.

49. Pour M. CADIEUX, la difficulté est davantage une question de mots que de notions proprement dites et il pense que l'on pourrait remplacer le mot « définitif » par « complet ». Une ratification conditionnelle aura pour effet de retarder l'exécution du traité, tandis qu'à la ratification définitive s'attache l'idée d'exécution immédiate.

50. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il a beaucoup hésité avant de rédiger l'alinéa *b*) du paragraphe 2, car il n'ignore pas que les Etats recourent de temps en temps à la ratification conditionnelle. Tout en estimant que cette pratique ne doit pas être encouragée et qu'elle peut provoquer des situations absurdes, il ne s'opposerait pas énergiquement à la majorité si celle-ci ne jugeait pas souhaitable d'exclure toute possibilité de ratification conditionnelle. Si la Commission décidait de supprimer la première phrase, il faudrait en faire autant de la seconde, car si celle-ci subsiste seule, elle risque d'induire en erreur.

51. Le Rapporteur spécial explique que par « définitif » on désigne quelque chose qui, en droit, ne peut être retiré. Si cette interprétation est nettement précisée dans le commentaire, l'incertitude à cet égard qui semble générale serait sans doute en grande partie dissipée.

52. M. YASSEEN constate qu'il ne semble pas y avoir au sein de la Commission d'opposition sérieuse contre une disposition qui reconnaîtrait la ratification conditionnelle. Une telle disposition ne serait contraire à aucun principe fondamental du droit ; de plus, elle est soutenable en bonne logique, dès l'instant qu'un Etat est libre de ne pas ratifier du tout, qu'il s'agisse de ratification conditionnelle ou de ratification pure et simple. La pratique de la ratification conditionnelle est rare, certes, mais elle existe et elle a parfois son utilité ; il n'y a pas de raison plausible de la condamner d'avance du moment, bien entendu, que la condition n'est ni imposssible ni illicite.

53. M. AMADO ne peut admettre la thèse soutenue par M. Ago, M. Gros, M. Bartoš et M. Lachs. Pour autant qu'il sache, en fait, les traités ne sont pas ratifiés sous condition. M. Cadieux a eu raison d'insister sur le facteur temps : la ratification est un acte qui a un effet immédiat. Le Rapporteur spécial doit maintenir son texte et la possibilité d'une ratification conditionnelle pourrait être mentionnée dans le commentaire.

54. M. BRIGGS dit que si l'on tient absolument à faire une place au paragraphe 2 dans le projet, il ne faut en tout cas pas l'insérer dans l'article 11. Le problème peut se poser non seulement à propos de la ratification, mais aussi de la signature, de l'adhésion et de l'acceptation. A son sens, cet article ne doit contenir que trois éléments principaux : premièrement, il doit définir la ratification comme étant l'acte par lequel les parties acceptent d'être liées par le traité ; deuxièmement, il doit y être fait mention de la preuve formelle de la ratification et, troisièmement, il doit mentionner le processus de communication des instruments de ratification.

55. M. Briggs propose, en conséquence, de remplacer le texte du Rapporteur spécial pour l'article 11 par le texte ci-après :

> « L'acceptation d'être lié par les dispositions d'un instrument qui est sujet à ratification s'effectue par l'échange ou le dépôt d'instruments de ratification dûment certifiés. »

56. M. BARTOŠ dit que les Etats ont parfois recours à la ratification conditionnelle dans les cas où il y a interdépendance de plusieurs traités distincts. Certains traités ne peuvent être appliqués de façon équitable si les autres parties ne sont pas liées par d'autres traités, qui constituent en réalité la condition de l'application du traité en cause. De là vient la nécessité de s'assurer d'avance que les autres parties appliqueront les traités dont l'exécution est jugée souhaitable pour l'application réelle du traité dont la ratification est en cause. Puisque des cas semblables se présentent dans la pratique, la

Commission a aujourd'hui l'occasion de développer le droit international en élaborant des dispositions pertinentes qui auront le caractère de règles *de lege ferenda*. Il ne s'agit pas seulement de réciprocité mais surtout d'égalité de conditions d'application du traité.

57. M. EL-ERIAN fait observer que le texte simplifié proposé par M. Briggs modifie considérablement la situation puisque l'article ne viserait plus alors que la procédure de ratification indiquée dans le titre. Toutefois, quel que soit le texte retenu par la Commission, que ce soit le texte simplifié ou celui plus complexe qu'a proposé le Rapporteur spécial, il faut que la question du caractère intégral et définitif de la ratification, en tant qu'acte, soit absolument claire. La discussion a porté principalement jusqu'ici sur la ratification sous condition de réciprocité, mais il semble qu'il faille maintenant élucider davantage la relation entre les conditions, d'une part, et les réserves et l'entrée en vigueur, d'autre part.

58. M. TSURUOKA dit qu'en réfléchissant à la question de la ratification sous condition de réciprocité, il a été frappé par l'absurdité de la situation qui résulterait de l'hypothèse où, par exemple, l'Italie refuserait de ratifier un accord jusqu'à ce que le Royaume-Uni l'ait lui-même ratifié, tandis que le Royaume-Uni ferait de même dépendre sa ratification de celle de l'Italie. Il semble qu'il faudrait que quelqu'un ait le dernier mot en la matière.

59. En second lieu, il ne sera pas toujours facile de dire si le fait auquel la ratification était subordonnée s'est effectivement produit. Il semble que le pays qui a posé la condition serait le seul qui soit compétent pour dire ce qu'il en est, mais si l'on acceptait les indications données par le Rapporteur spécial sur le sens du mot « définitif », on aboutirait à la plus grande confusion.

60. Dans la pratique, les cas du genre de celui qu'a cité M. Gros sont réglés à l'avance par des hommes rompus aux négociations et par des diplomates. Bien entendu, le système de la ratification conditionnelle comporte des avantages, en même temps que des inconvénients, mais M. Tsuruoka est convaincu que le fait d'en reconnaître explicitement les avantages n'aurait d'autre effet que de favoriser une tendance dangereuse.

61. M. AGO répond que, dans l'exemple donné par M. Tsuruoka, la ratification de l'Italie aurait été définitive, c'est-à-dire complète et irrévocable ; seuls les effets en auraient été suspendus jusqu'au moment où la condition posée par l'Italie aurait été remplie. Au moment où le Royaume-Uni aurait ratifié le traité, la ratification de l'Italie aurait pris effet automatiquement. Il n'est pas question de laisser les pays se renvoyer la balle en matière de ratification.

62. M. Tsuruoka a dit en outre qu'il serait difficile de savoir si une condition était remplie. Lorsque la condition a trait à la ratification par d'autres Etats, il est facile de savoir à quel moment elle est remplie. M. Ago reconnaît que, dans d'autres cas, des difficultés peuvent surgir ; il s'agit toutefois de difficultés inhérentes à tout acte conditionnel.

63. Quant au fait qu'il serait peu indiqué d'encourager la pratique des ratifications conditionnelles, M. Ago se déclare entièrement d'accord avec M. Amado et M. Tsuruoka. D'un autre côté, il ne faudrait cependant pas donner à penser qu'une ratification n'est pas valide parce qu'il a été prévu qu'elle ne prendrait effet que sous réserve d'une condition. Ce serait créer des difficultés pour l'Etat dépositaire ou, le cas échéant, pour l'Organisation des Nations Unies.

64. M. TSURUOKA remercie M. Ago des indications qu'il vient de donner. Comme il l'avait supposé, dans l'exemple qu'il a donné, la condition posée par l'Italie n'aurait pas été remplie.

65. M. Tsuruoka pense qu'il conviendrait de traiter la question dans le commentaire, afin de ne pas encourager la pratique qui consisterait à soumettre à une condition les effets de la ratification.

66. M. ROSENNE propose, pour l'alinéa *b*) du paragraphe 2, la nouvelle rédaction dont le texte suit :

> « L'instrument de ratification doit être définitif ; il ne peut être subordonné à la survenance d'un événement futur, exception faite pour le dépôt des ratifications d'autres Etats nommément désignés. »

67. Cette formule serait dans la logique des termes employés pour définir la « ratification » à l'alinéa *i*) de l'article 1er ; elle fournirait en outre une base utile à l'examen des effets de la ratification, définie à l'article 12 et dans d'autres articles du projet.

68. La proposition de M. Rosenne est faite sous réserve de l'adjonction éventuelle au texte qu'il a élaboré, de la mention de l'adhésion, de manière à englober le cas d'un traité où serait prévue l'entrée en vigueur au moment de la ratification ou de l'adhésion.

69. M. Rosenne croit pourvoir déduire de ce qui a été dit par le Secrétaire de la Commission que cette rédaction, qui préciserait le genre de condition qui pourrait être posée, ne créerait pas de difficulté insurmontable pour le dépositaire.

70. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que si le texte proposé par M. Rosenne reçoit l'approbation générale, il ne verrait pas, quant à lui, d'inconvénient à ce qu'on le renvoie au Comité de rédaction.

71. M. YASSEEN fait observer que la discussion a porté surtout sur une certaine catégorie de conditions, celle qui a trait à la ratification par d'autres Etats. En fait, ce n'est pas le seul genre de conditions que puissent poser les Etats.

72. Il n'existe aucune règle de droit international positif qui empêche les Etats de subordonner la ratification à quelque condition. M. Yasseen ne voit pas pourquoi on devrait limiter cette liberté de quelque manière que ce soit ; il demande donc instamment que l'on supprime l'alinéa *b*) du paragraphe 2. Si la condition posée par l'Etat considéré est licite, il ne saurait y avoir de raison de l'interdire. Bien entendu, il n'est pas question de pousser les Etats à subordonner la ratification à une condition.

73. Selon M. LACHS, la discussion a montré qu'il conviendrait de renvoyer au commentaire ce qui est dit au paragraphe 2 et de ne conserver que les paragraphes 1, 3 et 4 de l'article 11.

74. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que la règle énoncée à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 est fondée en droit et qu'il est indiqué de la conserver dans le projet. Les conseillers juridiques des nombreux Etats qui ont récemment accédé à l'indépendance trouveront utile, dans l'élaboration des traités, les dispositions de cet alinéa, qui énoncent les principes régissant le contenu de la ratification.

75. L'alinéa *b*) du paragraphe 2 pose une question plus difficile. Le Rapporteur accepte la formule proposée par M. Rosenne, mais la Commission, dans son ensemble, estimera peut-être que d'autres conditions que celles visées dans cette proposition ne soulèvent pas non plus d'objection. Par exemple, un Etat pourrait fort bien souhaiter que la ratification donnée par lui ne prenne effet qu'après un délai de trois mois. Dans ce cas, cet Etat est disposé à s'engager par avance, à la condition que l'engagement qu'il contracte soit suspendu jusqu'à une date donnée. Il semble y avoir grand intérêt à conserver une disposition qui permettrait la ratification sous cette forme.

76. Compte tenu de ce qui a été dit au cours des débats, Sir Humphrey envisagerait volontiers que l'on reprenne dans le commentaire, comme il a été proposé, la teneur de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 ; mais il demande que l'idée exprimée par le mot « définitif », au sens où il est pris dans ce paragraphe, soit alors reprise au paragraphe 1.

77. M. LACHS souligne que la question qui fait l'objet de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 est également traitée sous la rubrique des réserves. Peut-être sera-t-il donc plus facile de reprendre cette disposition dans la partie qui a trait aux réserves.

78. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, s'oppose à la solution préconisée par M. Lachs. Il s'agit, à l'alinéa *a*) du paragraphe 2, d'une faculté prévue par le traité lui-même. Il y a là une situation créée par les Etats parties eux-mêmes, qui entendent laisser les Etats libres de donner leur adhésion à certaines clauses du traité seulement, s'ils le désirent. On ne peut nier, certes, quelque similitude avec la question des réserves, mais il serait arbitraire de renvoyer au chapitre des réserves les dispositions de l'alinéa *a*) du paragraphe 2.

79. Le PRÉSIDENT annonce que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission est disposée à adopter le paragraphe 1 et l'alinéa *a*) du paragraphe 2, sous réserve de modifications de rédaction ; ces deux passages seront donc renvoyés au Comité de rédaction. Il considérera, en outre, que la Commission accepte que la teneur de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 soit reprise dans le commentaire, sous réserve d'amélioration de forme.

Il en est ainsi décidé.

Paragraphes 3 et 4

80. M. BRIGGS rappelle que la proposition de remaniement de l'article 11 qu'il a antérieurement présentée comporte implicitement la suppression du paragraphe 3 du texte actuel. Ce qui est dit dans ce paragraphe est en grande partie évident ; il suffirait pour l'exprimer, des mots suivants, qui figurent dans sa proposition :

« ... s'effectue par l'échange ou le dépôt d'instruments de ratification dûment certifiés. »

81. M. ROSENNE pense que si la proposition de M. Briggs devait être adoptée, il serait nécessaire de conserver l'idée que c'est le texte du traité qui prime. L'Accord entre l'Etat d'Israël et la République fédérale d'Allemagne, signé le 10 septembre 1952, présente un cas où, pour des raisons spéciales, les instruments de ratification d'un traité bilatéral ont été déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies, en application de dispositions expresses du traité lui-même [1].

82. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, fait observer que la clause de la première phrase du paragraphe 3 peut n'être pas applicable lorsque le dépositaire est appelé à donner notification de la ratification aux autres Etats signataires. Dans ce cas, il ne saurait être question d'une communication des instruments de ratification aux autres Etats signataires, à moins que par « communication », on n'entende désigner une simple information. Dans le cas que M. Liang vient d'évoquer, les instruments de ratification sont déposés et, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 4, les autres parties en sont informées par le dépositaire.

83. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que le mot « communication » a été employé dans un sens général. Sir Humphrey suppose qu'une copie du texte de l'instrument de ratification est communiquée au moment où notification est donnée de la ratification.

84. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, précise que ce n'est pas une copie de l'instrument lui-même, mais seulement les termes de la ratification qui sont communiqués, lorsque c'est nécessaire.

85. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il s'agit là d'une question de rédaction, dont la solution peut être laissée au Comité de rédaction.

86. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission est d'accord pour renvoyer le paragraphe 3 au Comité de rédaction, avec les observations faites au cours de la discussion. De même, s'il n'y a pas d'observation au sujet du paragraphe 4, il considérera que la Commission adopte ce paragraphe sous réserve de modifications de forme.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 12. — EFFETS JURIDIQUES DE LA RATIFICATION

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente la nouvelle version de l'article 12 dont le texte suit :

« 1. La ratification d'un traité :

a) constitue l'expression définitive du consentement de l'Etat qui ratifie à être lié par le traité ;

[1] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 162, p. 205.

b) si le traité n'est pas entré en vigueur, et jusqu'au moment de son entrée en vigueur, rend applicable les dispositions pertinentes de l'article 19 *bis*.

« 2. Sauf disposition contraire du traité, la ratification n'a pas d'effet rétroactif. En particulier, le consentement à être lié par le traité que donne l'Etat qui ratifie ne produit effet qu'à compter de la date de la ratification et non à compter de la date de la signature du traité par cet Etat. »

88. L'article 19 *bis*, auquel renvoie l'alinéa *b*) du paragraphe 1, est l'article où figureront, conformément à la décision prise par la Commission, toutes les dispositions relatives aux droits et obligations des Etats dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité. Bien entendu, ce qui sera dit par la Commission au cours de l'examen de l'article 1 ne vaudra que sous réserve des dispositions de cet article 19 *bis*, dont le texte n'est pas encore connu.

89. Le Rapporteur spécial a supprimé ce qui était dit, dans le texte initial de l'Etat « virtuellement partie au traité », car lorsque la Commission a examiné la question de la signature, elle a jugé qu'une disposition de ce genre avait en réalité sa place dans l'article relatif à l'entrée en vigueur du traité. Il y avait de même une sorte de chevauchement entre les mots qui ont été supprimés à l'article 12 et les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du traité.

90. A propos de l'alinéa *a*) du paragraphe 1, Sir Humphrey souligne qu'il n'est pas facile d'énoncer la règle qui fait l'objet de cette disposition sans répéter ce qui est déjà dit à propos de l'entrée en vigueur du traité.

91. Le paragraphe 2 contient la disposition la plus importante, car il dénie tout effet rétroactif à la ratification.

92. M. AGO estime que la nouvelle version du paragraphe 1 constitue un progrès par rapport au texte initial. Toutefois, on pourrait demander au Comité de rédaction de trouver une meilleure expression pour remplacer le mot « définitive ». L'emploi de ce mot prête aux critiques formulées par M. de Luna au cours de la précédente séance : il pourrait laisser l'impression que la Commission considère le consentement à un traité comme donné en deux étapes : l'une au moment de la signature, l'autre au moment de la ratification. En fait, c'est la ratification et la ratification seule qui exprime le consentement de l'Etat.

93. Pour ce qui est du paragraphe 2, il est exact que l'instrument de ratification lui-même ne peut prendre effet qu'à sa date. Il faudrait, toutefois, faire une distinction plus nette entre cette question et celle de l'entrée en vigueur du traité. Le traité lui-même peut entrer en vigueur à une date qui peut être antérieure ou postérieure à la date de la ratification ; de fait, un traité peut entrer en vigueur ultérieurement, en application de ses propres clauses ; il peut aussi être dit dans un traité qu'une fois intervenue la ratification, ce traité entrera en vigueur avec effet à compter du jour de la signature, par exemple.

94. Une grande partie des dispositions du paragraphe 2 pourraient figurer parmi celles qui ont trait à l'entrée en vigueur.

95. M. BARTOŠ indique, à l'intention du Comité de rédaction, qu'à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, le mot anglais « *definitive* » est pris au sens de « ferme » ou « irrévocable ». Or, le mot français « définitive » a une autre signification — il faut donc trouver un autre terme qui corresponde à l'expression anglaise.

96. A propos du paragraphe 2, il fait d'abord d'expresses réserves quant à la teneur éventuelle de l'article 19 *bis* ; tant qu'il n'a pas vu le texte, il s'abstient d'exprimer une opinion à son sujet.

97. En second lieu, M. Bartoš partage les craintes exprimées par M. Ago au sujet du paragraphe 2. Il a constaté, en quinze ans de pratique, que, dans plus du tiers des accords internationaux dont il s'est occupé, on avait stipulé que le traité serait appliqué du jour de la signature, alors que la valeur juridique définitive du traité devait dépendre de l'échange des instruments de ratification. Dans ces divers cas, la ratification a eu pour effet pratique de valider un certain nombre d'opérations qui avaient eu lieu dans la période qui a suivi la signature de l'accord. Il arrive de temps en temps que l'échange des instruments de ratification n'intervienne qu'après que les dispositions du traité ont été intégralement appliquées, bien qu'elles n'aient jusqu'à la ratification qu'une valeur provisoire. Mais ce serait une erreur de croire que la ratification dans ce cas n'a d'autre intérêt qu'historique du fait que la substance même du traité est déjà consommée. Au contraire, c'est la ratification qui donne alors force obligatoire aux effets du traité et aux actes fondés sur ledit traité.

98. Ces dernières années, plusieurs accords importants sont intervenus entre l'Italie et la Yougoslavie au sujet des échanges commerciaux et des paiements entre les deux pays. Ces accords prévoyaient leur application provisoire en attendant la ratification et ils sont restés sans être ratifiés pendant quelque cinq ans, mais les Gouvernements des deux pays avaient donné pour instructions aux services compétents, par exemple, l'Office des changes en Italie et la Banque Nationale en Yougoslavie, de faire le nécessaire, comme si les accords avaient été en vigueur. L'échange des ratifications a eu lieu cinq ans après et a, en fait, validé, ou légitimé, toutes les opérations en question.

99. La même situation s'est présentée en ce qui concerne le trafic frontalier entre l'Italie et la Yougoslavie. Pendant trois ou quatre ans, des milliers de personnes ont traversé la frontière en vertu d'un accord entre les deux pays, avant que l'accord ait été ratifié.

100. La validité des opérations que vient de citer M. Bartoš avait sans nul doute sa source dans une relation contractuelle entre les deux pays. Les Ministères des affaires étrangères d'Italie et de Yougoslavie ont institué une pratique qui consiste à insérer dans les traités des dispositions prévoyant que le traité sera appliqué à compter de sa signature, mais que, juridiquement, il n'entrera en vigueur qu'au moment de l'échange des ratifications. En droit strict, il y a peut-

être contradiction entre ces deux propositions, mais des considérations d'ordre pratique rendent nécessaire de les admettre l'une et l'autre. C'est une réalité dans la vie juridique internationale actuelle et elle doit trouver sa place dans une convention sur le droit des traités.

101. M. TSURUOKA approuve la première phrase du paragraphe 2, qui est conforme à la pratique internationale actuelle.

102. Il appelle toutefois l'attention sur la situation qui peut résulter de la divergence entre les termes du paragraphe 2, notamment pour ce qui est de la deuxième phrase, et ceux de l'alinéa *c*) du paragraphe 2 de l'article 8, relatif à la signature *ad referendum*. A supposer, par exemple, qu'un traité doive entrer en vigueur une fois signé par vingt Etats, et rester ouvert à la signature jusqu'au 31 décembre 1962 et que le vingtième Etat à signer ce traité le signe *ad referendum* le 30 octobre 1962, mais ne confirme cette signature que le 1er février 1963. D'après l'alinéa *c*) du paragraphe 2 de l'article 8, la confirmation de la signature *ad referendum* a un effet rétroactif. Dans ces conditions, le traité est apparemment entré en vigueur à la date du 30 octobre 1962. Il subsisterait toutefois des doutes sérieux sur la validité des actes accomplis en rapport avec le traité entre le 30 octobre 1962 et le 1er février 1963. Or, si le même Etat, au lieu de signer *ad referendum*, signe sous réserve de ratification le 30 octobre 1962 et qu'il ratifie le traité le 1er février 1963, dans ce cas, conformément au paragraphe 2 de l'article 12, le traité ne pourrait entrer en vigueur que le 1er février 1963. Ainsi, la divergence entre les dispositions des deux articles ferait produire des effets juridiques différents à deux opérations qui, quant au fond, visent le même but pour l'Etat, à savoir la signature *ad referendum* et la signature sous réserve de ratification.

103. M. Tsuruoka demande donc que le Comité de rédaction soit chargé de comparer les deux textes et de les mettre en harmonie.

104. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que la pratique suivie en ce qui concerne la signature *ad referendum* est énoncée à l'alinéa *c*) du paragraphe 2 de l'article 8.

105. Passant au paragraphe 2 de l'article 12, il souligne que l'inscription de ses dispositions dans le projet est utile pour faire justice d'une hérésie. La règle contraire a été mise en avant dans le passé, mais elle n'est plus admise.

106. Le Rapporteur spécial pense que la plupart des difficultés auxquelles se heurtent les membres de la Commission seraient écartées si l'on supprimait la deuxième phrase du paragraphe 2 et si l'on modifiait la rédaction de la première phrase, de sorte que le libellé de la seule phrase qui subsisterait pour ce paragraphe serait le suivant :

> « Sauf disposition contraire du traité, ou accord contraire des parties, la ratification n'a pas d'effet rétroactif. »

107. M. LACHS approuve cette nouvelle version. Il croit qu'il serait bon, lorsque le Comité de rédaction présentera le nouveau texte de l'article 12, que la Commission examine la solution proposée par M. Briggs qui consisterait à réunir adhésion et ratification, puisque ces deux procédures ont certains effets en commun.

108. Le PRÉSIDENT annonce que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte de renvoyer l'article 12 au Comité de rédaction, avec les observations faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

648e SÉANCE

Mardi 22 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 13. — PARTICIPATION À UN TRAITÉ PAR ADHÉSION

1. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission a déjà décidé au cours de la présente session de remettre l'examen de l'article 7 jusqu'au moment où les articles relatifs à l'adhésion viendraient en discussion. Il propose donc que l'article 7 soit examiné maintenant en même temps que l'article 13.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, juge préférable d'examiner l'article 13 avant l'article 7. Les dispositions de l'article 7 relatives au droit de signer un traité ne vont pas aussi loin que les dispositions de l'article 13 relatives aux conditions dans lesquelles un Etat devient partie à un traité par adhésion. Il sera donc plus facile pour la Commission d'examiner l'article 7 après avoir résolu certains des problèmes que pose l'article 13.

Il en est ainsi décidé.

3. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale qu'en 1959, lorsque la Commission a examiné le projet d'articles présenté par le précédent Rapporteur spécial, bon nombre de ses membres ont été d'avis que le projet devrait contenir un article où serait reconnu le droit des Etats à devenir parties aux traités de caractère universel. Cette opinion a rencontré quelque opposition fondée sur l'argument qu'il est difficile de séparer le droit d'être partie à un traité de la procédure à suivre dans ce cas, telle que la signature, adhésion, ou acceptation. La Commission a finalement décidé d'ajourner l'examen d'un article général sur la participation jusqu'à

ce qu'elle ait rédigé les articles relatifs au droit de signer, d'adhérer, etc. [1].

4. La question du droit de devenir partie à un traité se pose sous une forme très particulière lorsqu'il s'agit de l'adhésion : l'adhésion est en effet la procédure la plus fréquemment employée pour devenir partie à certains traités multilatéraux, à l'expiration d'un délai relativement bref. Cette question se pose également au sujet de la signature et de l'acceptation des traités ; la question du droit de ratifier ne se pose probablement que dans un très petit nombre de cas, tel que celui des conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, à propos desquelles la procédure permettant de devenir partie au traité est désignée sous le nom de ratification.

5. En principe, le Rapporteur spécial verrait volontiers figurer dans le texte un article de caractère général sur le droit de devenir partie à un traité, mais il pense que certaines difficultés d'ordre technique pourraient empêcher un tel article d'être un moyen efficace permettant d'ouvrir les traités aux nouveaux Etats. En effet, il se pourrait que la convention sur le droit des traités actuellement en discussion reste très longtemps sans être ratifiée par les Etats parties aux anciens traités dont le consentement est nécessaire pour que de nouveaux Etats puissent devenir parties à ces traités. En conséquence, il peut y avoir doute dans ce cas quant à la recevabilité de la demande d'adhésion d'un nouvel Etat audit traité.

6. En ce qui concerne l'article 13, Sir Humphrey fait observer que si la Commission entend y introduire le concept du droit de devenir partie à un traité, elle devra établir une distinction entre deux catégories de traités : il existe, en effet, de ce point de vue une différence très réelle entre les traités multilatéraux de caractère général et les traités auxquels la faculté de devenir partie n'est reconnue qu'à un groupe limité d'Etats.

7. Les dispositions de l'article 13 ont pour objet de déterminer les Etats qui auront voix au chapitre lorsqu'il s'agira de fixer les conditions dans lesquelles un Etat peut devenir partie à un traité. Dans le cadre du droit existant, la pratique semble reconnaître, dans la plupart des cas, aux Etats qui ont négocié un traité un certain droit d'être consultés et d'exprimer leur avis sur la faculté, pour d'autres Etats, de devenir parties à ce traité. Le Rapporteur spécial pense toutefois que rien ne saurait justifier que l'on reconnaisse à un Etat qui n'a témoigné d'aucun intérêt pour un traité le droit de refuser indéfiniment à d'autres Etats la faculté de devenir parties à ce traité. Il s'agit là d'un problème très réel ; Sir Humphrey propose de le résoudre de la manière prévue aux alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 2. D'après ces dispositions, un Etat qui a participé aux négociations cessera d'avoir le droit de s'opposer à ce que d'autres Etats deviennent parties au traité s'il n'est pas lui-même devenu partie dans un délai de quatre ans après l'adoption du texte du traité.

8. Ce n'est pas sans quelque hésitation que Sir Humphrey a décidé de présenter à la Commission l'alinéa *d*) du paragraphe 2. Selon cette disposition, une même règle s'applique aux traités élaborés au sein d'une organisation internationale et à ceux qui ont été élaborés lors d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale. Il est commode de prévoir une procédure simple qui soit applicable dans l'un et l'autre cas. Mieux vaut, lorsqu'il s'agit d'une conférence réunie par une organisation internationale, laisser le soin de fixer les conditions dans lesquelles un Etat peut devenir partie au traité à l'organe compétent de cette organisation, plutôt que d'exiger la majorité des deux tiers des Etats ayant participé à la conférence. Vouloir appliquer pareille règle en matière de majorité une fois que la conférence se serait séparée, ce serait aller au-devant de bien des complications.

9. Les dispositions de l'article 13 sont conçues pour servir de base de discussion. Le Rapporteur spécial sera heureux de connaître les observations des membres de la Commission sur ses propositions : elles permettront de mettre au point un texte de nature à recueillir l'approbation générale.

10. M. BRIGGS fait observer qu'il ressort clairement de l'introduction du Rapporteur spécial que les dispositions de l'article 13 ne sont que des règles supplétives. Les traités conclus de nos jours contiennent habituellement des dispositions relatives à l'adhésion et l'article proposé par le Rapporteur spécial dit en effet, notamment aux paragraphes 1 et 5, que toute disposition qui peut figurer dans un traité au sujet de l'adhésion prévaudra. M. Briggs estime que l'article relatif à l'adhésion devrait commencer par l'énoncé de cette règle, afin d'éviter les discussions sur le « droit », la « faculté », ou le « privilège » d'adhérer à un traité.

11. Il propose, pour l'article 13, la nouvelle rédaction qui suit :

« 1. Lorsqu'un traité prévoit qu'il sera ouvert à l'adhésion soit de tous les Etats, soit de certaines catégories d'Etats, un Etat peut devenir partie au traité conformément à ladite clause.

« 2. Lorsqu'un traité ne contient aucune disposition relative à l'adhésion, un Etat peut devenir partie au traité dans les conditions ci-après :

a) dans le cas d'un traité bilatéral ou d'un traité multilatéral, conclu par un nombre ou un groupe limité d'Etats, avec le consentement de toutes les parties au traité ;

b) dans le cas d'un traité multilatéral général rédigé lors d'une Conférence internationale convoquée par les Etats intéressés, avec le consentement des deux tiers des parties au traité ;

c) dans le cas d'un traité multilatéral rédigé soit au sein d'une organisation internationale, soit lors d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale, par décision de l'organe compétent de l'organisation en question, adoptée conformément à la règle de vote applicable de cet organe.

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 112.

« 3. Lorsque le dépositaire d'un traité reçoit une demande formelle d'adhésion, il doit communiquer la demande aux Etats dont le consentement ou les objections doivent être pris en considération, et dans le cas visé à l'alinéa *c*) du paragraphe 2 du présent article, il doit soumettre la demande le plus tôt possible à l'organe compétent de l'organisation intéressée.

« 4. Dans le cas d'un traité multilatéral général visé à l'alinéa *b*) du paragraphe 2 du présent article :

a) le consentement d'un Etat, auquel une demande d'adhésion a été communiquée conformément au paragraphe 3 du présent article, sera présumé après l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de la communication, s'il ne notifie au dépositaire aucune objection à la demande pendant cette période ;

b) si un Etat auquel une demande d'adhésion a été communiquée a notifié au dépositaire ses objections à la demande avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de la communication, et que l'Etat requérant ait néanmoins été admis à adhérer au traité en vertu de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, le traité ne s'appliquera pas aux relations entre l'Etat qui objecte et l'Etat requérant. »

12. Le paragraphe 1 de l'article, selon la nouvelle rédaction proposée par M. Briggs, énonce la règle dont il vient de parler.

13. Le paragraphe 2 traite du cas où il n'est rien dit dans le traité sur les conditions dans lesquelles un Etat peut devenir partie au traité par adhésion. Les règles formulées dans ce paragraphe sont à peu de chose près les mêmes que celles que l'on trouve dans le projet du Rapporteur spécial. D'après l'alinéa *a*) lorsqu'il s'agit d'un traité bilatéral ou d'un traité multilatéral conclu par un nombre ou un groupe limité d'Etats, le consentement de toutes les parties au traité est requis pour l'adhésion d'un Etat au traité.

14. M. Briggs ne croit pas que le droit international actuel reconnaisse le « droit » d'adhérer au traité à d'autres Etats, mais il est prêt à examiner une proposition qui ouvrirait à l'adhésion les traités multilatéraux de caractère général, sans exiger l'unanimité des consentements. Aussi, d'après son propre texte de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral de caractère général élaboré au cours d'une conférence internationale, il faut, pour qu'un Etat puisse devenir partie à un traité, le consentement des deux tiers des parties au traité.

15. La règle énoncée à l'alinéa *c*) du paragraphe 2 de la nouvelle version proposée par M. Briggs est identique à celle qui figure à l'alinéa *d*) du paragraphe 2 du texte du Rapporteur spécial.

16. M. Briggs a omis la clause du Rapporteur spécial permettant l'adhésion à un traité qui n'est pas encore entré en vigueur. Au cas où les clauses mêmes du traité autorisent l'adhésion au traité avant son entrée en vigueur, la question se trouve réglée par les dispositions du paragraphe du texte proposé par M. Briggs : « ... un Etat peut devenir partie au traité conformément à ladite clause ». Lorsque le traité ne comporte aucune disposition relative à l'adhésion, son entrée en vigueur dépend à l'ordinaire de la ratification par un certain nombre d'Etats. Dans ce cas, il semble qu'il n'y aurait pas intérêt pour un Etat à donner son adhésion au traité avant qu'il n'entre en vigueur, surtout si cette adhésion est de nul effet quant à l'entrée en vigueur du traité.

17. M. Briggs s'est également abstenu de faire figurer dans sa nouvelle version de l'article 13 la disposition proposée par le Rapporteur spécial qui reconnaîtrait aux Etats ayant participé aux négociations le droit d'être consultés, dans les limites d'un délai de quatre ans, sur la possibilité, pour d'autres Etats, de devenir parties au traité. M. Briggs doute que les Etats qui ont participé aux négociations aient le droit d'être consultés dans ce cas.

18. Raisonnant par analogie, il appelle l'attention de la Commission sur la décision formulée par la Cour internationale de Justice dans son Avis consultatif sur les réserves à la Convention sur le génocide. Sur la question III, la Cour a émis l'avis « qu'une objection à une réserve faite par un Etat signataire qui n'a pas encore ratifié la convention ne peut avoir d'effet juridique ... que lors de la ratification » et « qu'une objection à une réserve faite par un Etat qui a le droit de signer ou d'adhérer, mais qui ne l'a pas encore fait, ne produit aucun effet juridique » [2]. Il est vrai que la Cour traitait des réserves, mais M. Briggs juge l'analogie suffisante et estime que la même règle devrait s'appliquer à l'opposition faite à l'adhésion éventuelle d'un Etat.

19. Le paragraphe 3 de la nouvelle version proposée par M. Briggs diffère de la disposition correspondante du projet du Rapporteur spécial en ce qu'elle élargit l'obligation incombant au dépositaire de donner communication des demandes d'adhésion.

20. L'alinéa *a*) du paragraphe 4 de la version de M. Briggs a pour effet de créer la même présomption que l'alinéa *a*) du paragraphe 4 du projet du Rapporteur spécial.

21. L'alinéa *b*) du paragraphe 4 de la version de M. Briggs diffère du projet du Rapporteur spécial en ce qu'elle limite l'effet juridique d'une opposition à une adhésion éventuelle au cas où il s'agit d'un traité multilatéral élaboré lors d'une conférence internationale réunie par les Etats intéressés eux-mêmes. Lorsqu'il s'agit d'un traité élaboré au sein d'une organisation internationale ou au cours d'une conférence réunie par une organisation internationale, la décision de cette organisation sur le point de savoir qui peut devenir partie au traité doit être considérée comme s'imposant à tous les Etats membres et le traité doit s'appliquer même entre les Etats qui objectent et ceux qui adhèrent.

22. En ce qui concerne l'article 7, M. Briggs met en doute qu'il puisse subsister aucun problème d'importance, touchant le prétendu droit de signer un traité, une fois que l'adhésion aura fait l'objet de dispositions satisfaisantes.

23. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA approuve dans l'ensemble les principaux éléments, tant négatifs que

[2] CIJ, *Recueil*, 1951, p. 30.

positifs, contenus dans l'article 13 que propose le Rapporteur spécial. D'une part, en effet, il refuse d'admettre l'existence en droit international d'un droit général pour les Etats de devenir parties aux traités ; d'autre part, sur le plan du développement progressif, il est partisan d'appliquer la règle plus souple des deux tiers pour permettre aux Etats d'adhérer à certains traités. Il a lui-même présenté une nouvelle version de l'article 13 ainsi libellée :

Pour les alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 1, texte proposé par le Rapporteur spécial.

2. *a*) A moins que le traité lui-même n'en dispose autrement, un Etat qui n'a pas le droit d'adhérer à un traité en vertu des dispositions du paragraphe précédent peut néanmoins acquérir ce droit avec le consentement ultérieur de tous les Etats intéressés [dans les conditions énoncées à l'alinéa *b*)] [3] ;

b) Lorsque le traité :

i) n'est pas encore en vigueur ou qu'il est déjà en vigueur mais que quatre années ne se sont pas encore écoulées depuis l'adoption de son texte, le consentement de tous les Etats qui ont pris part aux négociations [est nécessaire],

ii) est déjà en vigueur et que quatre années se sont écoulées depuis l'adoption de son texte, le consentement de toutes les parties au traité [est nécessaire] ;

c) Dans le cas d'un traité muitilatéral [traitant de questions qui offrent un intérêt général pour tous les Etats ou pour une catégorie ou un groupe défini d'Etats],

i) lorsque le traité n'est pas encore en vigueur ou lorsque le traité est déjà en vigueur mais que quatre années ne se sont pas encore écoulées depuis l'adoption de son texte, le consentement ultérieur des deux tiers des Etats qui ont pris part aux négociations [est nécessaire], ou

ii) lorsque le traité est déjà en vigueur et que quatre années se sont écoulées depuis l'adoption de son texte, le consentement ultérieur des deux tiers des parties au traité [est nécessaire] ;

d) Dans le cas d'un traité multilatéral établi soit au sein d'une organisation internationale, soit lors d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale, une décision de l'organe compétent de l'organisation en question, adoptée conformément à la règle de vote applicable de cet organe [est nécessaire].

Pour les paragraphes 3, 4 et 5, texte proposé par le Rapporteur spécial.

24. Cette nouvelle version des alinéas *a*), *b*) et *c*) du paragraphe 2, qui supprime la distinction entre traités plurilatéraux et multilatéraux, s'inspire de l'idée que l'adhésion de nouveaux Etats aux traités d'intérêt général en vigueur, à la suite d'une décision prise par une majorité, représente un important développement progressif du droit international proposé par la Commission dans son projet de 1959 et qu'il ne semble pas justifié de soumettre les nouveaux Etats à une sorte de veto lorsqu'ils veulent adhérer à des traités, qui, bien que régionaux, sont d'intérêt général pour tous les Etats de la région en cause.

25. Un traité peut n'avoir qu'une portée régionale et néanmoins intéresser aussi d'autres Etats que les signataires. Le fait que certains traités sont conclus par un groupe restreint d'Etats n'est donc pas une raison valable pour introduire la règle de l'unanimité.

26. Les traités-lois élaborés par l'Organisation des Etats américains en offrent un exemple. Beaucoup de ces traités n'ont pas été signés par tous les Etats américains, mais n'en intéressent pas moins tous les Etats de la région. Un Etat qui n'a pas signé, peut-être pour des raisons politiques, ou un Etat ayant récemment accédé à l'indépendance dans la région peuvent s'intéresser au traité. Si un tel Etat désire y adhérer, on ne voit pas pourquoi chacun des signataires initiaux aurait le droit d'opposer un veto à cette adhésion.

27. Au cours des débats de 1959, on avait supposé à tort que les traités-lois ne pouvaient qu'être mondiaux et non pas régionaux. Sans vouloir donner à entendre qu'il existe un droit international américain distinct, M. Jiménez de Aréchaga mentionne certains traités-lois qui sont d'un intérêt précis pour tous les pays de la région des Amériques, telles les conventions sur l'asile diplomatique et sur la situation juridique des exilés et des réfugiés politiques.

28. On peut soutenir que, dans certaines régions du monde, il est des Etats qui n'ont pas, avec d'autres Etats de la région, les mêmes affinités historiques que celles qui existent entre les Etats américains. On peut dire que la suppression de la règle de l'unanimité donnerait à de tels Etats le droit d'adhérer à un traité conclu par des Etats d'une même région qui sont liés par quelque affinité. Tel n'est évidemment pas le but de la proposition présentée par M. Jiménez de Aréchaga ; en fait, celle-ci ménage trois lignes de défense contre une intrusion de ce genre.

29. En premier lieu, le traité lui-même peut limiter le droit d'adhésion. Après tout, les dispositions de l'article 13 sont destinées à être des dispositions supplétives, qui ne s'appliqueraient qu'en l'absence de toute stipulation expresse du traité lui-même en matière d'adhésion.

30. En deuxième lieu, il ne faut pas craindre qu'il soit fait abus de ce droit d'adhésion puisqu'il ne pourrait être accordé que par une décision prise à la majorité des deux tiers des parties à un traité existant.

31. En troisième lieu, conformément aux dispositions de l'alinéa *b*) du paragraphe 4, qui demeureraient inchangées si la demande d'adhésion d'un Etat est admise malgré les objections d'un autre Etat, le traité ne s'appliquera pas entre l'Etat qui objecte et l'Etat requérant.

32. L'élément de développement progressif, proposé par le Rapporteur spécial et qui consiste dans la règle de la majorité des deux tiers, ne doit pas s'appliquer

[3] Les crochets [ ] indiquent les additions faites au texte du Rapporteur spécial.

exclusivement aux traités multilatéraux de caractère général. Cette règle devrait s'étendre aux traités multilatéraux régionaux. Le critère devrait être de savoir si le traité intéresse d'autres Etats que ceux qui y sont parties, qu'il soit universel ou régional.

QUESTION D'ORDRE

33. M. BARTOŠ, prenant la parole sur une question d'ordre, proteste formellement contre la violation du règlement intérieur qui résulte du fait que les propositions sont distribuées uniquement en anglais et non pas dans toutes les langues de travail.

34. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, reconnaît avec M. Bartos que les propositions doivent être traduites. Toutefois, dans un certain nombre de cas, les auteurs d'amendements ont expressément demandé que leurs textes soient distribués officieusement ; seuls les amendements destinés à être distribués comme propositions formelles sont envoyés à la division linguistique aux fins de traduction. Ce service ayant beaucoup à faire, M. Liang suggère qu'à l'avenir les propositions soient déposées en temps voulu au secrétariat pour pouvoir être traduites et distribuées dans les trois langues de travail.

35. M. BRIGGS souligne qu'il comptait fermement que sa proposition serait traduite et distribuée dans les trois langues de travail.

36. M. PAREDES et M. PESSOU appuient M. Bartoš.

37. M. CADIEUX dit que s'il est vrai que les propositions importantes doivent être distribuées à l'avance dans toutes les langues de travail, lorsqu'il s'agit d'amendements suggérés au cours de la discussion, il doit être possible de distribuer immédiatement le projet avec une traduction provisoire.

38. Sir Humphrey WALDOCK, M. AGO et M. GROS appuient M. Bartoš et M. Cadieux.

39. M. PADILLA NERVO, tout en approuvant la distinction faite par M. Cadieux, signale que, participant à la Conférence du Comité des dix-huit nations sur le désarmement, il a constaté que cette Conférence reçoit rapidement la traduction de ses documents. Il demande instamment que la Commission du droit international jouisse des mêmes facilités.

40. Le PRÉSIDENT croit se rappeler qu'à sa session précédente, la Commission avait décidé que tous les amendements devraient être déposés une semaine avant que la Commission n'examine l'article auquel les amendements se rapportent. Bien entendu, cette décision ne s'applique pas à des propositions comme celle qui est en cause.

41. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, annonce que M. Veillet-Lavallée, Chef de la Division linguistique de l'Office européen des Nations Unies, va donner des explications.

42. M. VEILLET-LAVALLÉE (Secrétariat) dit que la situation est particulièrement difficile actuellement parce que l'Office européen doit assurer le service de nombreuses conférences : Comité des dix-huit puissances sur le désarmement, Sous-Comité du Traité sur la cessation des essais d'armes nucléaires, Commission des stupéfiants et Comité exécutif du programme du Haut Commissaire pour les réfugiés ; il a en outre à s'acquitter des tâches courantes pour la Commission économique pour l'Europe. La multiplicité des conférences, dont certaines étaient imprévues, pose de graves problèmes de personnel. Le Secrétaire général a donné pour instructions que le Comité du désarmement soit servi par priorité. Néanmoins, M. Veillet-Lavallée peut assurer la Commission que les besoins des autres organes ne sont pas négligés. Il fera tout son possible pour qu'il soit donné satisfaction à la Commission lorsque celle-ci demande des traductions d'urgence.

43. M. GROS estime que la traduction des propositions d'amendement pourrait et devrait être fournie immédiatement et par écrit et il ne comprend pas pourquoi cela ne peut se faire sur-le-champ au besoin par les soins du Secrétariat de la Commission.

44. Le PRÉSIDENT considère que, même si en 1962 il y a des circonstances spéciales, la Commission n'est pas satisfaite de la situation et désire que des services suffisants soient mis à sa disposition, notamment en ce qui concerne la traduction, pour qu'elle puisse s'acquitter de sa tâche.

45. Il invite la Commission à poursuivre la discussion de l'article 13.

ARTICLE 13 *(suite du par. 32)*

46. M. LACHS dit que l'article 13 est très important et mérite un examen très attentif. Il félicite le Rapporteur spécial de l'exposé si clair qu'il a fait dans son commentaire. L'une des grandes difficultés est de concilier les droits souverains des parties et le principe de la plus large adhésion possible aux traités multilatéraux. Comme l'a dit le Rapporteur spécial, il n'est pas douteux que la Commission doit procéder à une discussion générale sur cet article avant d'en aborder l'examen détaillé.

47. Dans l'histoire du droit des traités, on discerne deux tendances qui réagissent l'une sur l'autre et il faut en tenir compte dans l'article. Selon la première, tout Etat dont l'adhésion serait utile pour la mise en œuvre du traité est encouragé à devenir partie au traité ; selon la seconde, tout Etat que la matière du traité intéresse est encouragé à devenir partie au traité. Dans le cas des traités concernant les communications, les transports, les relations culturelles et scientifiques, il y a aujourd'hui une tendance générale à les ouvrir à l'adhésion d'un aussi grand nombre d'Etats que possible. Il y a quelques années on avait au contraire tendance à n'ouvrir les traités de caractère politique qu'à l'adhésion des Etats qui constituent un groupe ayant des affinités de caractère social, économique ou politique. De l'avis de M. Lachs, cette dernière attitude va contre le progrès.

48. Partageant l'avis du Rapporteur spécial, M. Lachs estime qu'en l'absence de dispositions formelles dans

le traité lui-même concernant l'adhésion, on peut présumer que les Etats sont libres d'adhérer à un traité, sauf s'il leur est expressément interdit de le faire. Il est vrai que la Cour permanente de Justice internationale a estimé dans l'affaire de la Haute-Silésie polonaise, à propos de la Convention d'armistice de 1918 et du Protocole de Spa, que, ces actes ne prévoyant pas pour d'autres Etats la faculté d'y adhérer, l'existence d'un tel droit [4] ne pourrait se présumer, mais cet avis n'est plus conforme aux exigences du droit international ou des relations internationales.

49. La question se pose donc de savoir s'il existe réellement un droit d'adhésion et si l'on peut faire valoir ce droit. S'il existe, c'est un droit incomplet, car, lorsqu'un Etat désire adhérer à un traité auquel tous les Etats devraient pouvoir devenir parties et qu'il en est empêché, il n'a d'autre recours que de proclamer *urbi et orbi* que les parties à ce traité pratiquent une politique discriminatoire et que le traité ne correspond pas à ce qu'il est censé être. C'est là un droit qui ne peut être acquis que par sa consommation même. Dans ces conditions, il semble plus avisé, comme l'a dit M. Briggs, de ne pas parler de droit d'adhésion.

50. En principe, lorsqu'un traité ne contient pas de dispositions expresses à ce sujet, il y a lieu de présumer qu'il est ouvert à l'adhésion, mais il peut y avoir des exceptions, comme dans le cas où le traité porte sur une question technique de caractère restreint qui ne peut aucunement intéresser les autres Etats, la chasse à la baleine, par exemple.

51. Il est une autre question que la Commission doit étudier : celle des cas où il y a devoir d'adhérer à un traité, comme il est stipulé dans certains traités de paix, le Traité de Saint-Germain-en-Laye par exemple, le Traité de Versailles et les Traités de paix de Paris.

52. Tels sont les éléments qui devraient apparaître dans le paragraphe 2. Le Rapporteur spécial a déjà indiqué que, tenant compte du débat qui s'est institué devant la Commission, il renonçait à maintenir la distinction qu'il avait établie entre les traités plurilatéraux et les traités multilatéraux.

53. Tout délai étant nécessairement artificiel et arbitraire et n'offrant d'avantages réels ni pour l'exécution du traité, ni pour le mécanisme d'adhésion, M. Lachs doute qu'il soit opportun de fixer des délais.

54. Quant à savoir comment doit être prise la décision relative à l'adhésion, M. Lachs préférerait qu'elle fût prise à la majorité plutôt qu'à l'unanimité, car la règle de l'unanimité n'est plus aussi généralement suivie aujourd'hui dans la pratique internationale. Il estime également que la décision doit être prise par les parties, car il ne serait guère souhaitable de permettre aux signataires qui n'ont pas encore montré qu'ils s'intéressent suffisamment au traité pour y devenir parties, d'empêcher les autres d'y adhérer.

55. La Commission devra encore examiner s'il y a lieu de mentionner spécialement les traités qui portent sur des principes généraux du droit international. On peut citer des arguments valables en faveur de l'insertion d'une clause stipulant que tout Etat a le droit d'adhérer à des traités de ce genre si ceux-ci ne contiennent pas de dispositions expresses concernant l'adhésion ; sans cela, en effet, les Etats mis dans l'impossibilité d'adhérer risqueraient de se fonder sur l'absence d'une stipulation de ce genre pour refuser de respecter les règles établies, ce qui desservirait la cause du développement progressif du droit international ou de l'application universelle de ses principes.

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, à propos des observations de M. Lachs touchant son intention de supprimer, au paragraphe 2, la distinction entre traités plurilatéraux et multilatéraux, dit qu'on ne saurait éviter cette distinction car la présomption qu'un traité est ouvert à l'adhésion de tous dépend de la nature même de ce traité.

57. Le Rapporteur spécial reconnaît que le délai de quatre ans qu'il a proposé est arbitraire mais c'est là une question secondaire. Le premier point à régler est de savoir si, en principe, les Etats qui ont participé aux négociations doivent avoir part à l'importante décision relative aux adhésions et à quel moment ils cessent d'avoir le droit d'empêcher les autres d'adhérer s'ils ne sont pas devenus eux-mêmes parties au traité. La pratique veut que les Etats qui ont négocié le traité aient voix au chapitre.

58. M. AMADO rappelle que l'institution de l'adhésion aux traités s'est développée au cours des XVIIIe et XIXe siècles : c'était le moyen pour les Etats de s'associer à un instrument juridique créé par d'autres. M. Jiménez de Aréchaga vient de dire qu'il voyait une étape importante du développement progressif du droit dans la règle proposée par la Commission en 1959, selon laquelle une décision prise à la majorité peut autoriser des Etats à devenir parties à des traités déjà en vigueur qui intéressent un grand nombre d'Etats.

59. Le Rapporteur spécial dans son commentaire s'est également montré très libéral et a défendu l'idéal de l'universalité. En se faisant pour ainsi dire l'avocat d'un droit absolu d'adhésion aux traités, il s'est séparé de son prédécesseur qui soutenait que « l'adhésion ne se conçoit que pour un traité déjà en vigueur ». Sir Gerald Fitzmaurice reconnaissait que, dans des circonstances exceptionnelles, il peut être nécessaire d'admettre des adhésions avant l'entrée en vigueur du traité mais il critiquait cette pratique, qu'il trouvait « abusive » et disait qu'il ne fallait pas l'encourager [5].

60. Selon Rousseau, l'adhésion a pour conséquence essentielle de faire que l'Etat qui adhère se place sous l'empire des dispositions d'un traité déjà en vigueur entre les Etats signataires [6].

61. L'une des questions qui se posent à la Commission est de savoir si elle doit déborder le cadre d'une codi-

[4] CPJI, *Série A*, n° 7, « Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (Fond) », p. 28.

[5] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1956.V.3, vol.II), p. 128 et 129.

[6] *Droit international public*, 1953, p. 37.

fication pure et simple et admettre qu'il est possible d'adhérer à des traités qui ne sont pas encore entrés en vigueur.

62. Une autre question est de savoir si le droit d'adhésion existe effectivement. Il est certes difficile, en principe, de soutenir que les membres de la communauté internationale n'ont pas le droit d'adhérer aux traités, mais il n'est pas douteux que, dans certains cas, par exemple dans le cas de traités régionaux conclus entre les Etats d'Amérique latine, il existe effectivement des Etats qui sont dans l'incapacité d'adhérer.

63. En ce qui concerne la manière de classer les traités, M. Amado est d'accord avec M. Jiménez de Aréchaga : il est opposé à ce que l'on établisse une catégorie spéciale de traités que l'on appellerait les traités plurilatéraux. Tout traité qui n'est pas bilatéral est multilatéral.

64. Il est certain qu'en ce qui concerne la demande d'un Etat désireux d'être admis à adhérer à un traité, la décision ne peut pas être le fait de l'une des parties seulement ; M. Amado se prononce en faveur des décisions prises à la majorité des deux tiers.

65. M. YASSEEN souligne qu'aucun problème ne se pose lorsque le traité lui-même tranche la question ; les difficultés commencent lorsqu'il n'y a pas de disposition concernant ce point. D'une manière générale, il accepte les règles énoncées par le Rapporteur spécial dans son projet. En ce qui concerne la règle de vote en matière d'adhésion, l'article fait une distinction nette entre les traités multilatéraux établis lors d'une conférence internationale ou conclus au sein d'une organisation internationale, d'une part, et, d'autre part, tous les autres traités. Dans le cas des traités appelés « plurilatéraux » dans l'article, un Etat ne peut adhérer qu'avec le consentement de toutes les parties comme dans le cas des traités bilatéraux ; la règle de la majorité n'est applicable que dans le cas d'adhésion aux traités multilatéraux. Le simple fait qu'une conférence internationale ait préparé le texte du traité justifie l'application de la règle de la majorité, mais celle-ci demeure malgré tout une exception.

66. Le projet tient également compte des droits souverains des Etats mais il n'en exprime pas moins le désir d'élargir le champ des traités internationaux, en particulier de ceux qui ont pour objet d'énoncer les principes du droit international. Cependant, du seul fait que la règle de la majorité est admise, on est obligé d'introduire la clause de sauvegarde prévue à l'alinéa *b*) du paragraphe 4. L'application de ce système en ce qui concerne les traités multilatéraux ne devrait pas compromettre gravement le principe de la souveraineté des Etats ; la Commission ne peut pas aller jusqu'à imposer aux Etats des relations conventionnelles avec d'autres Etats, si tel n'est pas leur désir.

67. Quant à savoir si les Etats qui ont participé aux négociations et ne sont pas encore devenus parties à un traité doivent pouvoir s'opposer à l'adhésion d'un autre Etat, M. Yasseen estime que ces Etats doivent avoir certains droits puisque le fait d'avoir participé aux négociations les place dans une situation spéciale. Leur participation aux négociations implique qu'ils ont des vues bien définies sur la portée du traité ; ils devraient donc être libres d'opposer des objections mais non pendant un temps illimité. C'est pourquoi le délai fixé au paragraphe 2 semble justifié.

68. Pour M. AGO, l'article 13 est l'une des clauses les plus importantes du projet ; il convient donc de lui consacrer beaucoup de temps et de soin. Dans l'ensemble, il accepte les raisons que le Rapporteur spécial a données dans le commentaire pour expliquer son choix entre les diverses possibilités qui s'offraient. En décidant de classer les traités en plusieurs catégories — qui, en fait, sont des hypothèses — le Rapporteur spécial a usé d'un expédient commode.

69. M. Ago approuve également les considérations d'ordre général exprimées par M. Lachs, M. Amado et M. Yasseen et il croit que les trois propositions dont la Commission est saisie — celle du Rapporteur spécial, celle de M. Briggs et celle de M. Jiménez de Aréchaga — ont un certain nombre de points communs et que l'on pourrait peut-être en fin de compte les fondre en un article unique.

70. Plusieurs membres de la Commission ont parlé du prétendu droit d'adhésion. A ce propos, M. Ago estime, comme M. Briggs, qu'il serait prudent de ne pas adopter de position tranchée sur ce point dans le texte. Techniquement, on pourrait contester qu'un vrai « droit » d'adhésion existe. Un traité est toujours l'effet d'un concours de volontés, mais un Etat qui désire adhérer à un traité n'a pas exprimé sa volonté au cours des négociations. Une clause d'adhésion dans un traité constitue en réalité une offre faite aux Etats qui n'ont pas négocié le traité. C'est pourquoi un Etat qui n'a pas participé à la négociation du traité n'a pas de lui-même un « droit » d'y adhérer ; il a simplement la possibilité d'accepter une offre si et quand elle lui est faite. Comme M. Briggs l'a fait observer avec raison, il s'agit d'un problème de théorie plus que de fond et il ne devrait pas en être question dans le texte même du projet.

71. M. Briggs a proposé un texte qui est beaucoup plus simple que celui du Rapporteur spécial mais, à certains égards, cet effort de simplification a été trop loin. C'est ainsi qu'il omet un point très important qui figure dans les deux autres textes. Un Etat qui est invité à participer à la négociation d'un traité mais refuse de profiter de cette possibilité peut être néanmoins considéré comme ayant reçu l'offre et il devrait pouvoir adhérer au traité sans qu'il y ait lieu à une nouvelle consultation. Il faudrait donc garder dans le texte une phrase conçue dans le même sens que l'alinéa *b*) du paragraphe 1 du projet du Rapporteur spécial.

72. Toutefois, la situation devient difficile lorsqu'il s'agit d'Etats, qui n'ont pas participé à la négociation et n'ont pas été invités à négocier. En pareil cas, il est impossible de ne pas procéder par hypothèse en classant les traités par catégories. Pour les traités bilatéraux, la réponse est simple, car l'adhésion exige le consentement des deux parties. Mais, pour les traités plurilatéraux dont parle le Rapporteur spécial, la situation

est plus complexe puisque ces traités présentent à peu près toutes les caractéristiques des traités bilatéraux si ce n'est qu'ils sont conclus par plus de deux parties. On peut présumer que les parties à ces traités souhaitent voir leur nombre demeurer assez restreint et qu'elles ne tiennent pas à en admettre d'autres. Dans ce cas, la règle de la majorité ne saurait s'appliquer : toutes les parties doivent être consultées lorsqu'une demande d'adhésion est présentée. Sans être une solution parfaite, la règle de l'unanimité est celle qui sera le moins nuisible et vaudra, dans la pratique, pour le plus grand nombre de cas.

73. Il est toutefois une autre question plus grave encore : il s'agit de savoir si, en cas de demande d'adhésion, ce sont les Etats ayant pris part à la négociation qui doivent être consultés ou seulement les Etats qui sont effectivement devenus parties au traité. La thèse selon laquelle les Etats qui ont pris part à la négociation n'ont pas voix au chapitre paraît fournir une solution de facilité. Mais on ne saurait affirmer avec certitude qu'un Etat qui a pris part à la négociation du traité ne deviendra pas partie, surtout lorsqu'il ne s'est encore écoulé que peu de temps depuis la fin des négociations, et si ceux qui sont déjà devenus parties ont seuls le droit d'admettre d'autres Etats, leurs actes risquent d'être en contradiction avec les intentions du traité et même d'en compromettre le fonctionnement puisque les Etats négociateurs peuvent refuser de ratifier le traité dans ces conditions. De l'avis de M. Ago, les Etats qui ont négocié le traité doivent avoir leur mot à dire lorsqu'il s'agit de statuer sur les demandes d'adhésion mais, dans ce cas, il faut nécessairement fixer un délai, comme le propose le Rapporteur spécial.

74. Dans le cas des traités multilatéraux, il y a encore moins de raison de laisser aux seuls Etats qui sont effectivement parties au traité le soin de statuer sur les demandes d'adhésion. Les Etats prennent souvent un très long temps avant de devenir parties à ces instruments et il ne conviendrait pas qu'un petit groupe de parties puisse prendre des décisions sur une question qui intéresse l ensemble. Dans ce cas également, il serait bon de fixer un délai, lequel pourrait d'ailleurs être plus long pour les traités multilatéraux que pour les autres traités.

75. En outre, on pourrait ne pas exiger le consentement unanime des parties ; il suffirait alors de fixer une majorité, ce qui impliquerait nécessairement une certaine dose d'arbitraire dans le choix de cette majorité. Il y a néanmoins un principe sur lequel on peut s'appuyer : toute conférence internationale a certaines règles qu'elle a adoptées elle-même ou qui sont énoncées dans le statut de l'organisation internationale qui l'a convoquée, et aux termes desquelles la participation des Etats aux négociations est fixée par une certaine majorité et c'est cette majorité aussi qui devrait être appliquée tout au long de l'existence du traité auquel aboutit la conférence. L'application de ce principe introduirait une certaine unité et une certaine clarté dans la procédure d'adhésion.

76. M. Ago se demande si l'on peut accepter la thèse selon laquelle, dans le cas où un Etat qui a le droit d'être consulté fait opposition à l'adhésion d'un autre Etat qui a été admis à la majorité requise, on doit considérer que le traité produit ses effets entre l'Etat qui adhère et les autres Etats parties mais non pas entre l'Etat qui adhère et l'Etat qui fait opposition. Si, par exemple, l'adhésion est approuvée par la majorité des deux tiers des parties à un traité, on ne peut guère soutenir qu'il serait bon qu'un Etat fût lié par le traité à l'égard des deux tiers des parties et qu'il ne le fût pas à l'égard de l'autre tiers. De plus, M. Ago voit une contradiction entre cette conclusion et le fait qu'elle ne s'appliquerait pas si la décision relative à l'adhésion de l'Etat intéressé a été prise pendant la conférence même.

77. Enfin, en ce qui concerne les traités qui codifient des principes généraux du droit international, M. Ago comprend les appréhensions de M. Lachs, qui se demande si un Etat à qui il a été refusé d'adhérer à un traité de ce genre ne pourrait pas prétendre qu'il n'est pas lié par les règles énoncées dans ledit traité. Si, de toute évidence, les Etats qui ont été empêchés d'adhérer à un traité parce qu'ils n'ont pas été invités à participer à la négociation peuvent ne pas être liés par toute règle générale énoncée dans cet instrument, ils ne peuvent certainement pas prétendre ne pas être liés par les règles du droit coutumier. M. Ago est cependant d'accord avec M. Lachs pour admettre que, dans la mesure du possible, tous les Etats devraient être admis à participer aux conférences chargées d'un travail de codification.

78. M. VERDROSS se déclare d'accord en principe avec le Rapporteur spécial, mais il a une question à lui poser. On comprend, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, qu'un délai soit fixé pour l'adhésion, puisque, dans ce cas, le consentement de la majorité est requis. En revanche, M. Verdross ne voit pas pourquoi le Rapporteur spécial a également prévu un délai de quatre ans lorsqu'il s'agit de traités plurilatéraux, auxquels l'adhésion n'est possible qu'à la condition d'être acceptée par la totalité des Etats qui ont participé aux négociations. Dans ce cas, en effet, un délai limite n'a aucune raison d'être.

79. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que le délai ne vise qu'à déterminer qui a voix au chapitre, lorsqu'il s'agit de la décision à prendre sur une demande d'adhésion. Le délai repose sur cette idée que l'on doit reconnaître aux Etats qui ont participé aux négociations le droit de se prononcer, chaque fois que la question se pose d'élargir le cercle des Etats parties au traité, mais que le moment peut venir où il y aurait abus de droit. Ainsi, les parties au traité peuvent être fort disposées à inviter de nouveaux Etats à y adhérer, tandis que certains Etats qui ont participé aux négociations mais qui ont retardé indéfiniment le moment de leur propre ratification ou acceptation, peuvent formuler une objection, peut-être, pour des raisons politiques. En pareil cas, viendra un moment où ces derniers devront être réputés n'avoir plus voix au chapitre.

80. M. LACHS pense, comme M. Ago, qu'un Etat qui n'a pas participé à la négociation d'un traité codi-

fiant des règles de droit international en vigueur ne saurait prétendre qu'il n'est pas lié par ces règles. Si un Etat raisonnait ainsi, il mettrait en question l'existence même de ces règles. C'est ainsi que le Tribunal militaire de Nuremberg, en confirmant les Conventions de Genève de 1929, qui avaient elles-mêmes confirmé des règles de droit international existantes, a exprimé l'avis que, bien que certains des belligérants n'aient pas signé les Conventions de Genève, l'Allemagne était liée par ces règles. La plupart des questions qui se poseraient en pareil cas ne seraient pas portées devant la Cour internationale de Justice ; or, il paraît inutile d'ouvrir la porte à des doutes sur l'existence des règles générales du droit. Par conséquent, le texte devrait être rédigé de telle façon que tous les Etats soient encouragés à participer aux conférences de codification et que les traités en cause soient ouverts à leur adhésion.

81. M. Ago a présenté des arguments d'un poids considérable en faveur de la thèse selon laquelle on devrait permettre à de simples signataires d'un traité d'interdire à d'autres Etats l'adhésion à ce traité. Pourtant, M. Lachs croit que, si l'on doit, bien entendu, présumer que les Etats agissent de bonne foi, il faut prévoir le cas des Etats qui, n'ayant pas l'intention de ratifier le traité ou d'y adhérer, se bornent à jouer un rôle négatif consistant à empêcher d'autres Etats d'y adhérer.

La séance est levée à 13 heures.

649e SÉANCE

Mercredi 23 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 13. — PARTICIPATION À UN TRAITÉ PAR ADHÉSION *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen de l'article 13.

2. M. ROSENNE souligne que le facteur le plus important pour déterminer les conditions dans lesquelles un Etat peut devenir partie à un traité par adhésion, est toujours le traité lui-même. Il serait donc souhaitable de mettre l'accent sur ce principe dans le projet de la Commission, pour répondre au besoin d'une plus grande précision qui se fait sentir dans le domaine du droit des traités et qui se manifeste à propos des règles relatives à l'adhésion, mais aussi à propos d'autres questions.

3. La règle que rédige la Commission est une règle supplétive : il s'agit donc de développement progressif du droit international plutôt que de codification. Il importe par conséquent que les règles qui seront formulées marquent un progrès réel et tiennent compte de l'évolution des besoins de la communauté internationale.

4. Comme point de départ, M. Rosenne admet les trois propositions suivantes : premièrement, les traités bilatéraux ne sont pas, en principe, ouverts à l'adhésion d'autres Etats que les parties ; deuxièmement, les traités multilatéraux de caractère général sont, en principe, ouverts à l'adhésion de tous les Etats qui sont prêts à en assumer les obligations et les charges ; troisièmement, les traités multilatéraux conclus par un nombre ou un goupe limité d'Etats occupent une position intermédiaire, mais sont plus proches des traités bilatéraux que des conventions internationales de caractère général.

5. Il existe une seule exception importante, de caractère général, aux principes que vient d'énoncer M. Rosenne. Les traités qui créent des organisations internationales, grandes ou petites, sont tous en principe des traités « fermés ». La question qui se pose à leur sujet n'est pas, en réalité, celle de l'adhésion à un traité, mais celle de l'admission à la qualité de membre de l'organisation. Du point de vue de la forme, cette admission s'effectue par le moyen d'un instrument semblable à l'instrument d'adhésion, mais, par nature, l'admission dans une organisation est chose entièrement différente de l'adhésion à un traité. Certains membres de la Commission ayant exprimé des doutes sur ce point, il paraît utile de bien préciser ce qu'il en est.

6. Par une extension qui est logique, l'adhésion aux traités conclus sous les auspices d'une organisation internationale doit se faire conformément aux principes et à la pratique de cette organisation.

7. En ce qui concerne les Etats ayant participé aux négociations, M. Rosenne fait observer que le droit international tient déjà compte de la situation qui est la leur quand il s'agit du processus d'interprétation du traité. L'un des éléments de ce processus est en effet l'intention des négociateurs.

8. M. Rosenne ne voit donc pas de raison, lorsqu'il s'agit de l'adhésion, de ne pas consacrer par une disposition particulière la situation spéciale qui est celle des Etats ayant participé aux négociations, cela du moins pendant une période déterminée ; toutefois, le délai fixé pourrait être inférieur aux quatre années envisagées par le Rapporteur spécial. Dans le rapport de la Commission sur les travaux de 1951 que le Rapporteur spécial a cité dans son propre rapport, il est dit qu' « il serait raisonnable de fixer à douze mois le délai pendant lequel un Etat ayant opposé une objection pourrait procéder à la ratification ou à l'acceptation de la convention »[1]. Assurément, cette opinion a été formulée à propos des réserves, mais des considérations

[1] « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa troisième session » (*Documents officiels de l'Assemblée générale ; sixième session, supplément n° 9* (A/1858), p. 8).

plus ou moins analogues valent lorsqu'il s'agit de la position spéciale dont le paragraphe 2 de l'article 13 proposé par le Rapporteur spécial reconnaît le bénéfice aux Etats qui ont participé à la négociation. M. Rosenne est disposé à envisager, pour le délai à fixer, toute durée raisonnable qui pourrait être proposée, jusqu'à un maximum de quatre ans. Ce délai pourra, dans la réalité, se trouver prolongé, en raison de la pratique actuelle qui consiste à laisser les conventions ouvertes à la signature pendant plusieurs mois après que le texte a été authentifié.

9. M. Rosenne déclare accepter la présomption de consentement qui résulte de l'alinéa *a*), lequel est conforme à l'usage général en la matière.

10. La Commission, qui s'est engagée dans une œuvre de développement progressif du droit international, doit éviter de créer quoi que ce soit qui ressemble à un droit de veto permettant à un Etat d'empêcher d'autres Etats de devenir parties à un traité. Une tendance se manifeste, dans le droit international contemporain, à éviter de créer pareil droit de veto lorsqu'il s'agit de conventions internationales de caractère général. Elle a constitué l'un des éléments sur lesquels la Cour internationale de Justice s'est fondée pour émettre son Avis consultatif relatif aux réserves à la Convention sur le génocide. La nécessité d'une certaine souplesse, en ce qui concerne les conventions internationales de caractère général, a été maintes fois rappelée ; c'est cette nécessité que l'on a implicitement reconnue par l'abandon de la règle de l'unanimité en matière de vote au sein des organisations internationales. Pour les raisons qui précèdent, M. Rosenne se déclare prêt à accepter le texte du Rapporteur spécial, qui lui paraît réaliser un compromis raisonnable entre les diverses tendances qui se sont fait jour à propos de la queston dont traite la Commission.

11. Les dispositions soumises à l'examen de la Commission relèvent du développement progressif du droit international ; par suite, elles sont destinées à s'appliquer dans l'avenir. La Commission devra donc examiner la question de savoir quel est le moment où la nouvelle règle devra entrer en vigueur.

12. Toutefois, il existe à l'heure actuelle un problème beaucoup plus urgent, qui est d'ouvrir à l'adhésion des Etats qui ont récemment accédé à l'indépendance les conventions internationales de date relativement ancienne, telles que celles qui ont été conclues sous les auspices de la Société des Nations. Du point de vue proprement juridique, ces conventions peuvent être dites « fermées », de sorte qu'il n'est guère possible de les ouvrir à l'adhésion de nouveaux Etats sans qu'intervienne une décision d'ordre politique. La question a déjà été examinée à l'occasion de la conclusion, en 1946, des divers arrangements par lesquels les fonctions antérieurement exercées par la Société des Nations à l'égard des traités ont été transférées à l'Organisation des Nations Unies. Les fonctions de dépositaire exercées par la Société des Nations ayant un caractère purement administratif ont été simplement transférées à l'Organisation des Nations Unies. D'autres fonctions de caractère technique et non politique, et aussi les fonctions de caractère politique, ont été reprises par l'Organisation des Nations Unies, sous réserve que celle-ci pourrait exercer un certain choix.

13. L'évolution ultérieure qui s'est produite en ce domaine dans le cadre des Nations Unies a été moins satisfaisante. Exception faite des cas où les amendements voulus ont été apportés à l'ancien traité, le consentement des parties reste nécessaire pour l'adhésion des nouveaux Etats. On a ainsi abouti à cette situation paradoxale qu'un traité qui était initialement ouvert à l'adhésion de tous les Etats membres de la Société des Nations n'est pas ouvert à l'adhésion de tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies. L'absurdité de ce résultat a été mise en lumière au cours des débats que l'Assemblée générale a consacrés, lors de sa huitième session, à la Convention de 1926 sur l'esclavage.

14. Les Nations Unies devraient adopter des conceptions plus hardies, semblables à celles dont s'est inspiré le Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage, qui a réussi à couper au travers des difficultés théoriques et à rouvrir à l'adhésion la première Convention de La Haye, de 1907 — avec ce résultat remarquable que le nombre des parties à cette Convention est passé de 35 à 60 en deux ans et demi. Il faudrait que soit admis le principe selon lequel un traité qui a été initialement ouvert à l'adhésion de tous les membres de la Société des Nations doit maintenant être ouvert à tous les membres de l'Organisation des Nations Unies, sans le consentement formel des parties initiales. Une règle de cet ordre serait le corollaire de l'Article 4 de la Charte, comme du principe de l'universalité de l'Organisation des Nations Unies.

15. Les considérations exposées au paragraphe 16 du commentaire du Rapporteur spécial sur l'article 13 ont produit sur l'esprit de M. Rosenne une vive impression ; il demande donc à la Commission d'appeler tout spécialement l'attention de l'Assemblée générale sur le problème de l'adhésion de nouveaux Etats aux anciens traités multilatéraux.

16. M. TABIBI fait observer que l'adhésion constitue, comme la signature et la ratification, l'un des actes les plus importants de la procédure par laquelle se font les traités. Dans certains cas, elle réunit en un seul acte la signature et la ratification. Certains pays soumettent l'adhésion elle-même à ratification, pratique que l'Assemblée de la Société des Nations a déclarée admissible en 1927.

17. M. Tabibi reconnaît que l'élément principal dans la négociation et la formulation des traités est la participation des Etats intéressés, mais il pense que les critères de cette participation devraient être les suivants : d'abord l'intérêt que présente ce traité pour un Etat, et, en second lieu seulement, le rôle utile que peut jouer cet Etat au cours des négociations et dans la mise en œuvre du traité.

18. M. Tabibi est favorable à l'adoption d'une politique d' « ouverture » en ce qui concerne la possibilité pour les Etats de contribuer à l'œuvre de création des traités en y devenant parties. Bien entendu, les traités

qui n'intéressent qu'un groupe de pays pourraient ne rester ouverts à l'adhésion que dans les limites de ce groupe, mais en règle générale on devrait favoriser la tendance qui pousse à conférer aux traités ce caractère « ouvert ». En particulier, on devrait ouvrir à tous les Etats la possibilité de devenir parties aux traités de caractère universel ; les Etats nouveaux devraient être mis en mesure de devenir parties à ces traités par le moyen d'une procédure simple, telle qu'une résolution adoptée par l'Assemblée générale.

19. M. Tabibi admet que, lorsqu'il s'agit d'un traité bilatéral ou d'un traité multilatéral conclu par un nombre limité d'Etats, le consentement de toutes les parties soit nécessaire pour l'adhésion d'un autre Etat. Toutefois, s'il s'agit d'un traité multilatéral élaboré par une conférence internationale réunie soit par les Etats intéressés, soit sous les auspices d'une organisation internationale, il est indiqué de ne pas adopter une règle rigide ; le délai de quatre ans après l'entrée en vigueur, lui-même, serait d'une application trop difficile dans la pratique.

20. Maintes conférences se réunissent de nos jours pour élaborer des traités ; or il existe un grand nombre d'Etats nouveaux, dont beaucoup ne se sont pas encore familiarisés avec la technique des traités, ou n'ont pas les moyens ou l'organisation qui leur permettrait de suivre les négociations.

21. Pour ces pays, dont la plupart sont des pays nouveaux d'Asie et d'Afrique, la procédure d'adhésion est devenue une soupape de sûreté, pour le cas où il ne leur est pas possible de figurer parmi les signataires d'un traité. Il n'est pas exceptionnel que des considérations d'ordre financier amènent l'un de ces Etats à se faire tenir au courant des travaux d'une conférence réunie pour élaborer un traité, par le représentant d'un autre Etat de la même région. Il est même arrivé que, faute d'avoir été au courant des mesures pratiques à prendre d'avance en vue d'une conférence, un pays ne se soit pas fait représenter à une conférence.

22. En raison des difficultés que doivent surmonter ces nations nouvelles, la règle qui sera adoptée au sujet de la faculté de devenir partie à un traité par adhésion devrait offrir une souplesse suffisante. M. Tabibi a été surpris d'entendre un membre de la Commission, originaire d'un pays d'Asie, défendre cette opinion que les parties à un traité peuvent refuser à de nouveaux Etats la faculté d'adhérer à ce traité. Il appuie, quant à lui, la suggestion que le Rapporteur spécial a faite dans son commentaire, à savoir que l'Assemblée générale devrait adopter une résolution ouvrant à l'adhésion certains traités multilatéraux de caractère universel.

23. M. GROS estime que la Commission a pour tâche non pas de régler des problèmes d'école mais de proposer des règles précises aux Etats, des règles pratiques et commodes, ayant pour objet d'instaurer une pratique uniforme pour la conclusion des traités. La Commission a renoncé à établir un code ou un répertoire de la théorie et de la pratique du droit des traités.

24. La question du « droit » d'adhésion — qui est évoquée dans la discussion — est le type du problème d'école. En pratique, il n'arrive pas souvent qu'un Etat s'adresse aux parties à un traité pour revendiquer comme un droit de portée générale la faculté de se joindre à elles lorsque le traité n'est pas ouvert à l'adhésion.

25. Le cas auquel pense M. Gros est, en effet, celui où le traité lui-même ne dit rien de la faculté d'y adhérer. Ce silence peut venir de ce que les parties ont examiné la question et décidé de ne pas inclure de clause d'adhésion dans le traité ; il est alors manifeste que l'intention des parties est de ne pas permettre l'adhésion.

26. Le fait que le traité ne dit rien de l'adhésion peut également signifier que ceux qui l'ont négocié étaient sûrs que le problème ne se poserait pas. Prenons le cas, par exemple, des communautés économiques restreintes telles que celles qui se sont constituées récemment en Europe. Il est inconcevable qu'un Etat qui n'est pas signataire de l'un des traités en question s'adresse aux parties en faisant valoir que, parce qu'il est un Etat européen, s'il n'y a pas de clause d'adhésion, il est en droit d'adhérer au traité. La meilleure preuve que cette attitude n'est pas normale est que, lorsqu'un Etat exprime le désir d'entrer dans une des communautés économiques européennes, il lui faut négocier avec les six Etats membres de cette Communauté sans pouvoir invoquer un « droit » préexistant à adhérer.

27. Par conséquent, si la Commission discutait du « droit » d'adhésion, elle compliquerait inutilement la tâche et courrait le risque de rendre son projet moins acceptable pour les Etats. M. Gros souhaite que la Commission évite de chercher à résoudre cette question sous son aspect théorique.

28. La Commission devrait, en premier lieu, faire une recommandation aux Etats sur le problème de l'adhésion et leur conseiller d'envisager la question de l'adhésion au moment de la négociation des traités en appelant leur attention sur la nécessité d'inclure dans le traité une disposition expresse à ce sujet.

29. M. Gros convient avec M. Rosenne que l'article 13 énonce une règle supplétive ; la règle est que, pour que l'adhésion soit possible, il faut que le traité lui-même contienne une disposition à cet effet. C'est ce qu'avait décidé la Commission en 1951 et c'est l'avis de la Cour. En l'absence d'une telle disposition, le consentement de tous les Etats parties au traité est nécessaire pour réparer cette grave omission lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux ou multilatéraux.

30. La situation n'est pas différente en ce qui concerne les traités collectifs conclus au sein ou sous les auspices d'une organisation internationale. Ce serait une grave erreur que de ne pas inclure de clause formelle d'adhésion dans un tel traité. En fait, le problème de l'adhésion est toujours examiné au cours des négociations et si les parties ne se sont pas mises d'accord pour inclure une clause d'adhésion, M. Gros ne voit pas comment la Commission pourrait admettre comme une règle de droit que l'adhésion soit possible contre la volonté des parties au traité.

31. Qu'un traité soit conclu au sein d'une organisation internationale ou non, c'est un traité entre Etats, et les

Etats ne sont liés que par leur consentement. Il n'est pas possible d'imposer aux Etats parties à un traité une adhésion qu'ils n'ont pas voulu accepter puisque, par hypothèse, ils ne se sont pas mis d'accord pour insérer une clause d'adhésion dans le traité.

32. M. Gros ne voit pas par quel moyen l'adhésion d'un Etat tiers pourrait être imposée aux parties au traité. On ne saurait obtenir ce résultat, par exemple, au moyen d'une décision d'un organe de l'organisation internationale en question, à moins bien sûr que la constitution de ladite organisation ne contienne une disposition qui donne à cet organe compétence pour prendre une telle décision. En l'absence d'une disposition constitutionnelle à cet effet, cette compétence ne peut être conférée que par une clause expresse du traité collectif. Pour ces raisons, M. Gros ne peut approuver la suggestion suivant laquelle la Commission devrait recommander qu'un organe d'une organisation internationale puisse, à une majorité spécifiée, ouvrir à un autre Etat les relations établies entre certains Etats.

33. M. Gros a écouté avec intérêt les observations de M. Tabibi sur la situation des Etats nouveaux. Toutefois, si, comme l'a envisagé M. Tabibi, un Etat nouveau se tient au courant du déroulement d'une conférence chargée d'élaborer un traité, il sera en mesure soit de signer le traité, soit de demander, au besoin par télégramme, qu'une clause d'adhésion y soit insérée. Les observations de M. Tabibi ne font que souligner la nécessité d'insérer une clause d'adhésion dans les traités multilatéraux ; si les parties au traité refusent d'y mettre une telle clause, comment peut-on soutenir qu'il faudrait les contraindre à accepter l'adhésion ?

34. M. Gros reconnaît qu'il présente le problème du prétendu droit d'adhésion d'une façon qui peut paraître simple à l'excès et le système du Rapporteur spécial est peut-être plus satisfaisant pour l'esprit, mais il est malheureusement trop compliqué. Une communauté de plus de cent Etats a besoin de règles très simples afin d'éviter les difficultés d'interprétation.

35. Quant à la question de savoir si l'adhésion à un traité est possible avant l'entrée en vigueur, l'excellent commentaire de l'article 13 rend compte des arguments que l'on peut invoquer pour admettre ou rejeter cette possibilité. M. Gros est partisan des règles les plus claires. L'adhésion avant l'entrée en vigueur devrait être permise si une disposition du traité lui-même prévoit l'adhésion ; une telle disposition a un sens lorsque les adhésions comptent dans le nombre des consentements nécessaires pour la mise en vigueur du traité et aussi parce que ces adhésions peuvent encourager les négociateurs du traité à le ratifier eux-mêmes. En l'absence d'une disposition expresse, par contre, le consentement des Etats qui ont négocié le traité est nécessaire pour permettre l'adhésion d'un nouvel Etat avant l'entrée en vigueur du traité.

36. Il faut savoir sur ce dernier point quels Etats ont le droit d'être consultés et il convient que la Commission fasse une recommandation à cet égard. Ce droit doit-il appartenir à tous les Etats qui ont pris part aux négociations ou seulement à ceux qui ont pris une décision d'acceptation positive à l'égard du traité ? Lorsque le traité lui-même ne dit rien sur ce point, M. Gros est partisan d'un système qui donnerait ce droit, pendant un laps de temps déterminé, à tous les Etats qui ont pris part aux négociations.

37. M. Rosenne a parlé de la nécessité de rouvrir certains anciens traités multilatéraux à l'adhésion de tous les Etats. Ce problème concerne la succession d'Etats ; il relève donc de la Sous-Commission chargée de cette question.

38. L'exemple de la Convention de La Haye de 1907 n'est pas très convaincant. Aucun des Etats qui ont récemment adhéré à cette Convention n'a effectivement eu recours à l'arbitrage ; ce sont les anciennes parties à la Convention de La Haye qui soumettent systématiquement leurs différends à l'arbitrage. Le nombre des adhésions à un traité d'arbitrage ne présente pas en soi un grand intérêt ; ce qui est important, c'est que les Etats participent à l'application effective du traité.

39. M. Gros souligne qu'il n'a voulu pour le moment qu'exprimer un premier avis sur l'ensemble de l'article 13 et il attend avec intérêt l'exposé des vues des autres membres.

40. M. CASTRÉN estime que le projet d'article 13 du Rapporteur spécial est progressif et, d'une manière générale, satisfaisant. Il pense, comme le Rapporteur spécial, que l'adhésion peut avoir lieu avant l'entrée en vigueur du traité, et aussi que le consentement de toutes les parties ne doit pas être nécessaire, pourvu que soient respectés le délai de quatre ans et la règle de la majorité des deux tiers. Un Etat tiers ne peut adhérer à un traité bilatéral ou plurilatéral qu'avec le consentement exprès ou tacite des Etats qui ont pris part aux négociations, comme le Rapporteur spécial l'indique dans son commentaire.

41. La nouvelle rédaction proposée par M. Briggs est plus explicite en ce sens qu'elle ne parle pas d'un droit d'adhésion, mais d'un autre côté, ce texte présente certaines lacunes. Par exemple, il ne contient pas de disposition analogue à celle qui figure à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 du Rapporteur spécial et il ne parle pas non plus de l'adhésion d'un Etat tiers au moyen d'un traité accessoire.

42. De l'avis de M. Castrén, la distinction à faire entre les traités pour ce qui est de l'adhésion dépend non seulement du nombre des Etats contractants mais aussi de la nature du traité. Les instruments généraux qui codifient le droit international devraient être ouverts à tous les membres de la communauté internationale, et il devrait y avoir présomption de liberté d'adhésion à de tels instruments, mais, en fait, ces traités contiennent le plus souvent des dispositions expresses concernant l'adhésion.

43. Pour ce qui est de la classification des traités, M. Castrén n'a pas d'objection à faire aux trois catégories proposées par le Rapporteur spécial et, avec des dénominations légèrement différentes, par M. Briggs. Néanmoins, le texte présenté par M. Jiménez de Aré-

chaga a l'avantage de la simplicité à cet égard, bien que, dans son principe, il ne s'écarte pas beaucoup du texte du Rapporteur spécial. Le Comité de rédaction pourra certainement élaborer un projet satisfaisant à partir des trois textes dont la Commission est saisie.

44. Dans la définition de l'adhésion qui figure à l'alinéa *j*) de l'article 1er du Rapporteur spécial, M. Castrén voudrait supprimer le mot « définitivement ». En fait, tout le membre de phrase « d'adhérer ou d'accéder au traité et acceptent ainsi définitivement » paraît inutile. En revanche, il serait souhaitable d'insérer dans cette définition, après le mot « instrument » les mots « ou par le consentement ultérieur des Etats intéressés ».

45. M. YASSEEN estime avec M. Gros qu'il faut encourager les Etats à formuler des règles concernant l'adhésion aux traités. C'est précisément en établissant une règle qui s'appliquerait lorsque le traité lui-même ne dit rien en la matière que la Commission encouragerait les Etats à énoncer des règles au sujet de l'adhésion.

46. Dans son intervention de la séance précédente, M. Yasseen a dit que parmi les traités multilatéraux on pouvait distinguer ceux qui ont été élaborés par des conférences internationales et ceux qui l'ont été au sein d'organisations internationales. A l'alinéa *d*) du paragraphe 2 de l'article 13, le Rapporteur spécial assimile à cette dernière catégorie d'instruments ceux qui ont été établis lors de conférences convoquées par une organisation internationale. M. Yasseen doute que le fait qu'une conférence ait été convoquée par une organisation internationale influe sur la question de l'adhésion. Le Rapporteur spécial propose la solution assez facile qui consiste à dire qu'en pareil cas l'organe compétent de l'organisation intéressée statuerait sur les demandes d'adhésion conformément à la règle de vote applicable à cette organisation ; mais M. Yasseen croit que cette solution laisse subsister de graves difficultés. Un traité élaboré par une conférence, même si cette conférence a été convoquée par une organisation internationale, reste un traité entre les Etats qui l'ont négocié, signé et ratifié ; ce n'est pas un traité de l'organisation. De plus, certains Etats membres de l'organisation peuvent ne pas avoir participé à la conférence, tandis que l'instrument élaboré peut être signé par des Etats non-membres. Ce serait alors une erreur de priver ces Etats non-membres du droit de participer à la décision concernant l'adhésion.

47. D'autre part, le nombre des Etats qui prennent part à une conférence peut être relativement faible. Par exemple, la Conférence des Nations Unies sur l'apatridie, tenue à Genève en 1959, a été suivie par une trentaine d'Etats, qui n'étaient pas tous Membres de l'Organisation des Nations Unies ; si un traité élaboré par une telle conférence ne contient pas de dispositions expresses concernant l'adhésion, il ne sera guère possible de lier les Etats qui l'ont négocié par une résolution de l'Assemblée générale. Même s'il était possible d'inviter tous les Etats Membres — ainsi qu'il est fait pour l'élection des juges de la Cour internationale de Justice, conformément au Statut de la Cour — il n'est pas certain que la réunion ainsi convoquée soit en fait un organe de l'Organisation ; c'est une réunion *ad hoc*, convoquée pour accomplir un acte déterminé. Durant la quinzième session de l'Assemblée générale, il a été soutenu que l'organe compétent pour élire les juges de la Cour, qui est l'Assemblée générale, devait être régi par le règlement intérieur de l'Assemblée générale. Toutefois, après un débat, il a été décidé que le règlement intérieur de l'Assemblée générale ne devait pas être appliqué dans ce cas. Par conséquent, il serait plus logique que les traités multilatéraux élaborés au cours de conférences convoquées par des organisations internationales soient soumis aux mêmes règles que les traités établis par des conférences qui n'ont pas été convoquées de cette manière.

48. M. EL-ERIAN dit que le projet d'article 13 présenté par le Rapporteur spécial est un bon outil et montre que son auteur connaît bien la pratique courante en la matière. Néanmoins, sur un sujet aussi important que l'adhésion, il est souhaitable que la Commission convienne de trois ou quatre principes généraux et, à ce propos, M. El-Erian désire soulever une question ayant trait à la méthode de travail de la Commission. Le Rapporteur spécial a présenté quelques articles très étoffés qui traitent à la fois de plusieurs problèmes distincts ; or, il serait peut-être souhaitable de scinder ces articles en plusieurs parties et de s'attacher à résoudre les principaux problèmes un à un ; cette manière de procéder faciliterait d'ailleurs la tâche des conférences de plénipotentiaires qui se tiendraient ultérieurement sur le droit des traités. A la neuvième et à la dixième session de la Commission, chaque article a fait l'objet d'un examen général préliminaire, et des décisions ont même été prises sur le point de savoir si certains principes devaient y être incorporés ou non. C'est seulement ensuite que les textes ont été examinés paragraphe par paragraphe.

49. Le premier principe général qui devrait guider la Commission dans son travail est celui de l'adhésion la plus large possible aux traités multilatéraux. La tendance moderne est à la législation internationale ; cela est si vrai que la Commission elle-même présente ses projets à l'Assemblée générale sous forme de projets de convention. Sir Hersch Lauterpacht — le Rapporteur spécial l'a rappelé au paragraphe 3 de son commentaire sur l'article 13 — avait noté que toute la pratique en matière de conclusion des traités tend à une plus grande souplesse et à la suppression des règles restrictives ; la Commission fera certainement sien ce point de vue, étant donné surtout qu'il tient compte de la situation des Etats nouveaux.

50. M. El-Erian se félicite que le Rapporteur spécial ait tenu compte de la tendance moderne à considérer la question de l'adhésion comme indépendante de l'entrée en vigueur du traité. M. Tabibi a fait ressortir les difficultés auxquelles se heurtent les nouveaux Etats pour adhérer aux traités, beaucoup d'entre eux n'ayant pas eu la possibilité de participer à la négociation de bien des traités importants ; le Rapporteur spécial a eu raison de faire dépendre l'adhésion de l'invitation à participer plutôt que de la participation effective aux négociations.

51. La question de l'adhésion aux traités multilatéraux adoptés lors de conférences convoquées par des organisations internationales ou au sein d'organisations internationales est controversable : le Rapporteur spécial a souligné à juste titre que la pratique des organisations internationales en cette matière n'est pas uniforme. Cette observation vaut même pour les organisations de la famille des Nations Unies. Par exemple, à la première Conférence sur le droit de la mer, en 1958, des contestations s'étaient élevées non seulement en ce qui concerne l'adhésion, mais même sur la question de savoir si la Conférence était liée par les invitations de l'Organisation des Nations Unies, ou si, en tant que conférence de plénipotentiaires, elle pouvait inviter d'autres Etats.

52. La Commission a le devoir d'adresser une recommandation à l'Assemblée générale, concernant les mesures à prendre pour permettre aux Etats nouveaux d'adhérer aux anciens traités-lois multilatéraux.

53. M. ELIAS dit que, si le projet du Rapporteur spécial lui paraît constituer une base utile pour l'élaboration d'un texte définitif, certaines dispositions de cet article lui inspirent des doutes graves. L'alinéa *b*) du paragraphe 1 semble aller à l'encontre du principe de l'adhésion la plus large possible aux traités multilatéraux et, de plus, fera sans doute apparaître trois difficultés. Premièrement, si l'on prend l'invitation aux négociations comme fondement principal du droit d'adhésion, il faut se rappeler que l'invitation elle-même peut avoir été le résultat d'une erreur ; un Etat invité par les parties aux négociations peut ne pas être intéressé par le traité lui-même. Deuxièmement, les Etats invitants peuvent changer d'avis et mettre ainsi l'Etat invité dans une situation difficile. Troisièmement, les Etats qui n'ont été invités que comme observateurs, et par conséquent n'ont pas pris part aux négociations, peuvent être empêchés d'adhérer. Il serait donc plus sage de supprimer complètement cet alinéa.

54. L'alinéa *c*) du paragraphe 2 devrait être modifié. Un délai de trois ans serait sans doute préférable et l'on pourrait assouplir la règle de la majorité des deux tiers en remplaçant les mots « des deux tiers » par les mots « d'au moins les deux tiers ». Ainsi modifiée, cette disposition cadrerait mieux avec les statuts de certaines organisations régionales, telles que l'Organisation africaine et malgache, dont la charte stipule que le consentement des quatre cinquièmes des membres est nécessaire.

55. Quant à l'alinéa *a*) du paragraphe 3, il est difficilement acceptable à moins qu'on ne précise plus nettement ce que signifie le membre de phrase « ceux dont le consentement et les objections doivent être pris en considération pour déterminer si d'autres Etats peuvent être admis à participer au traité ». Le traité lui-même peut ne pas préciser suffisamment quels seront ces Etats.

56. Enfin, si l'alinéa *b*) du paragraphe 4 peut s'appliquer par exemple à la Charte des Nations Unies, qui, tout en permettant aux Etats souverains de devenir Membres de l'Organisation, autorise certains d'entre eux à faire des réserves conformément à la clause « facultative » du statut de la Cour internationale de Justice, la situation des organisations régionales, telles que celle qui vient d'être mentionnée, serait différente. Si l'adhésion à un traité pouvait créer une situation dans laquelle les Etats qui objectent et les Etats qui adhèrent n'auraient pas entre eux les relations inscrites dans le traité, on voit mal comment tous deux pourraient être membres de la même organisation, surtout si le traité en question constitue la base de la participation à l'organisation.

57. M. BARTOŠ se bornera à exprimer son avis sur les grands principes qui régissent l'adhésion aux traités multilatéraux d'intérêt général. La forme de la disposition pertinente sera déterminée par la réponse qui sera donnée à la question de savoir si, en principe, les Etats participants doivent être libres de choisir leurs partenaires du traité, lorsque le traité lui-même ne contient pas de disposition expresse à cet effet, ou bien lorsque le traité n'est pas soumis aux règles d'une organisation internationale. Le principe du libre choix existe certainement en tant que règle générale du droit international, mais il y a aussi un autre principe, dans la communauté internationale moderne, à savoir celui du devoir de collaboration universelle. Afin d'harmoniser ces deux principes et de développer le droit international, la Commission devrait reconnaître le droit des Etats à accéder à une telle collaboration sur la base de l'égalité de souveraineté. Tout en reconnaissant que le droit d'adhésion, strictement parlant, n'existe pas. M. Bartoš maintient que chaque Etat a le droit de participer activement à la vie de la communauté internationale ; tous les Etats auraient avantage à développer le droit international et à le faire tendre à l'universalité. Par conséquent, une règle générale stipulant que les Etats peuvent être empêchés de devenir parties à un traité par la volonté d'autres Etats tendrait à entraver la collaboration internationale. Et pourtant, les Etats souverains sont libres d'exclure, par l'expression de leur volonté, les Etats avec lesquels ils ne souhaitent pas avoir de relations contractuelles, dans la mesure où ils n'abusent pas de leur droit d'exclusion par des agissements vexatoires ayant pour but d'exclure ces Etats de la collaboration internationale.

58. Dans leurs projets, le Rapporteur spécial et M. Briggs sont avec raison partis de l'idée que tous les accords généraux sont ouverts à l'adhésion. Il s'agit de savoir si un Etat a le droit d'adhérer, ou s'il peut se voir interdire cette adhésion par une simple déclaration de volonté des Etats qui ont pris part aux négociations. En fait, aux termes des deux projets en question, bien que les Etats puissent empêcher d'autres Etats de devenir parties à un traité, en déclarant que telle est leur volonté, la volonté des Etats qui objectent serait sans effet pour empêcher que cette adhésion se produise à l'égard des autres parties au traité, si plus d'un tiers des Etats qui ont participé aux négociations étaient d'avis contraire. Il semblerait raisonnable que la Commission adopte cette proposition pour tous les traités multilatéraux ayant un caractère général (y compris les traités régionaux d'intérêt général) qui ne

contiennent pas de clause déclarant explicitement que l'instrument est réservé à un groupe limité de parties.

59. Pour ce qui est des traités conclus au sein ou sous les auspices d'organisations internationales, M. Bartoš est d'avis que le règlement de ces organisations est applicable et que c'est à elles qu'il appartient de décider si un traité est ouvert à l'adhésion ou non, lorsqu'il ne contient pas de clause expresse limitant l'adhésion. En acceptant la constitution d'une organisation qui confère certains pouvoirs à divers organes de cette organisation, un Etat accepte aussi la compétence desdits organes sur ce point. De tels traités ne peuvent être considérés comme distincts de l'organisation ; ils sont plutôt les instruments par lesquels l'organisation s'efforce d'atteindre ses buts et exerce ses fonctions.

60. Quant à la question des relations contractuelles dans les cas où certains Etats parties à un traité refusent l'adhésion d'autres Etats, la solution que propose le Rapporteur spécial semble dériver d'un système connu autrefois, comme celui des unions restreintes dans le cadre de traités collectifs, qui a été largement pratiqué pendant les deux guerres mondiales, alors que les relations directes entre des belligérants parties à certains traités étaient suspendues tandis que les neutres demeuraient en relation avec toutes les parties au traité. Quatre groupes s'étaient ainsi formés : celui des neutres, celui des neutres et de l'une des parties belligérantes, celui des neutres et de l'autre partie belligérante, celui des Etats appartenant à l'une des parties belligérantes. L'Union de Berne pour la protection de la propriété littéraire et artistique, et l'Union de Paris pour la protection de la propriété industrielle ont connu cette pratique. Une pratique analogue est suivie en Amérique latine pour ce qui est des réserves : elle est connue sous le nom de système panaméricain. D'après les règles de ce système, s'il y a opposition à une réserve, l'Etat qui formule la réserve reste dans l'union contractuelle, mais il n'existe pas de relations contractuelles entre lui et les Etats qui objectent. Par conséquent, il se forme deux groupes : l'un qui comprend les Etats opposés à la réserve et les Etats qui n'ont pas exprimé de réserve, et l'autre composé des Etats qui acceptent la réserve et de l'Etat qui en est l'auteur. La règle proposée par le Rapporteur spécial et aussi par M. Briggs, sur la question comparable des objections à une adhésion, est donc déjà connue dans la pratique internationale ; elle concilie le principe de l'adhésion la plus large possible et celui du libre choix des partenaires. En outre, elle est conforme aux principes généraux de la Charte des Nations Unies, qui préconise la collaboration la plus large possible entre les Etats, sur la base de la justice, des règles du droit international et des principes de la Charte.

61. A part la règle générale dont il vient de parler, M. Bartoš souligne aussi, à ce propos, qu'il faudrait si possible mettre au point une règle déclarant qu'en général il y a présomption que les traités initialement réservés à un nombre limité d'Etats et conclus avant la récente apparition d'Etats nouveaux, soit nouvellement créés, soit parvenus à l'indépendance, avant que le principe de l'égalité des Etats ait été énoncé, doivent être ouverts à l'adhésion de ces nouveaux Etats. Mais c'est là un problème d'ordre politique qui doit être réglé en dehors de la convention que la Commission est en train d'élaborer — peut-être par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

62. Revenant à la discussion sur le projet du Rapporteur spécial et sur le point de savoir quelle catégorie d'Etats peuvent rejeter une demande d'adhésion, M. Bartoš préconise une solution large, à savoir que ce droit appartienne à tous les Etats intéressés, c'est-à-dire tous les Etats admis à devenir parties au traité. Il est vrai que certains signataires peuvent être longs à ratifier ; pourtant ils ont un intérêt direct à savoir avec quels autres Etats ils noueraient les relations du traité, et ils doivent être libres de ne pas les nouer avec certains Etats tout en appliquant le traité avec les autres parties.

63. Enfin M. Bartoš ne juge pas décisif l'argument suivant lequel les traités généraux qui codifient l'usage devraient, de par leur nature même, être ouverts à l'adhésion de tous les Etats afin d'assurer l'observation de la coutume. S'il s'agit d'une coutume juridique universellement reconnue, qu'elle soit codifiée ou non, elle a en général un caractère obligatoire. La question n'est pas de savoir si un traité a des conséquences pour des Etats autres que les parties, mais quelles seront les parties.

64. M. ROSENNE pense que M. Gros fait erreur en considérant comme relevant de la compétence de la Sous-Commission sur la succession d'Etats la question soulevée par M. Rosenne au sujet des conventions générales élaborées sous les auspices de la Société des Nations. Le problème posé est en réalité celui de l'adhésion d'un nouvel Etat à une convention universelle de caractère général élaborée sous les auspices de la Société des Nations, à laquelle l'Etat métropolitain n'aurait pas lui-même adhéré à l'époque, ou à laquelle il n'aurait adhéré qu'après avoir cessé d'être l'Etat « métropolitain » ; ce problème est sans rapport aucun avec la question de la succession d'Etats.

65. Lorsqu'il a parlé de la première Convention de La Haye de 1907, ce que M. Rosenne voulait mettre en lumière, c'est que la récente invitation faite par le Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage à adhérer à cette Convention apportait un exemple utile d'une solution pratique, permettant d'échapper aux difficiles problèmes d'ordre politique et théorique qui ont trait à la succession d'Etats.

66. M. TABIBI déclare, en réponse à l'intervention de M. Gros, qu'il n'est certes pas opposé à ce que l'on inscrive dans les traités à venir des clauses d'adhésion. Au contraire, il a insisté sur l'intérêt de l'institution de l'adhésion et sur le fait qu'il importait de laisser aux dispositions beaucoup de souplesse et de ne pas donner trop de poids aux prérogatives des parties. Il serait particulièrement fâcheux de refuser la faculté d'adhérer à un traité à des Etats qui pourraient jouer un rôle très utile en y devenant parties.

67. M. VERDROSS rappelle qu'à la séance précédente il a pris position en faveur de la proposition du

Rapporteur spécial, ou de celle de M. Briggs qui se présente sous une forme plus simple, parce qu'elles formulaient, dans l'ordre de la *lex ferenda*, des règles raisonnables, et bien dans la ligne de la tâche confiée à la Commission de travailler au développement progressif du droit international. M. Verdross verrait plus favorablement encore l'adoption de règles de ce genre si elles devaient revêtir la forme de présomptions légales, au sens qu'a indiqué M. Bartoš.

68. Du point de vue du droit positif, le principe qu'a donné M. Gros est inattaquable ; l'adhésion n'est possible que si elle a été expressément prévue dans le traité ou si elle a lieu du consentement de toutes les parties ; mais il y aurait contradiction dans les termes à ne pas permettre l'adhésion de tous les Etats aux traités « déclaratoires du droit international », dont le but patent est d'énoncer des règles générales obligatoires pour tous les Etats.

69. M. TSURUOKA espère qu'il sera possible de rédiger l'article 13 sous une forme plus simple : des dispositions compliquées risqueraient de provoquer des difficultés. L'article devrait énoncer clairement le principe général de l'autonomie contractuelle. Les dispositions qui suivraient se présenteraient plutôt comme des exceptions à la règle générale. Pour être en mesure de prendre une décision sur la structure de l'article, la Commission aura à résoudre certaines questions, par exemple celle de savoir s'il convient ou non de fixer un délai et celle de savoir ce que sont les relations entre les deux groupes d'Etats évoqués par M. Bartoš.

70. M. Tsuruoka reconnaît tout l'intérêt de l'universalité, dans les cas appropriés, mais il croit que l'exécution effective du traité revêt une égale importance. Avant de tenter une incursion hardie dans le domaine du développement du droit international, la Commission devrait étudier soigneusement ce que sont les relations découlant du traité entre les parties.

71. Une autre question qui appelle l'examen est celle de l'effet que le projet en cours d'examen, s'il prend la forme d'une convention, aura sur les traités existants.

72. M. CADIEUX dit que la clarté du texte et du commentaire présentés par le Rapporteur spécial ont grandement facilité la tâche de la Commission. Ses propositions sont admirablement raisonnables et modérées, tenant le juste milieu entre la codification et le développement progressif du droit international et évitant adroitement certains écueils politiques. Le Rapporteur spécial a sagement ouvert la voie à un système qui ne prêtera pas à controverse ; d'autre part, M. Cadieux ne croit pas que la majorité des Etats serait disposée à aller beaucoup au-delà de ce que le Rapporteur spécial a proposé. Le plus connu des traités « déclaratoires du droit international » est la Charte des Nations Unies ; or, celle-ci n'a nullement énoncé un droit absolu d'adhésion, mais au contraire a enclos l'adhésion dans un cercle de limitations précises, telles que la règle de la majorité des deux tiers. Au total, M. Cadieux est favorable à la disposition qui figure à l'alinéa *d*) du paragraphe 2, et il espère que la Commission saura se montrer prudente et s'abstiendra d'élaborer des règles qui poseraient de difficiles problèmes de reconnaissance.

73. M. Cadieux pense, comme M. Jiménez de Aréchaga, que, lorsqu'il s'agit de traités plurilatéraux, une sorte de droit de veto serait chose fort peu souhaitable. L'intention des parties, surtout en ce qui concerne les traités régionaux, doit être la pierre de touche ; elle doit l'être aussi lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux. On a fait valoir que les Etats qui participent aux négociations sont toujours en mesure d'inscrire dans le traité des clauses d'adhésion ; mais on doit admettre qu'ils peuvent ne pas souhaiter y introduire de dispositions générales qui ouvriraient le traité à l'adhésion de tous les Etats, auquel cas la procédure suivie pour décider de l'adhésion de chaque Etat doit être celle qui a été adoptée pour élaborer le texte. M. Cadieux approuve les règles proposées par le Rapporteur spécial au sujet de l'adhésion aux traités multilatéraux.

74. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter ses observations sur les questions les plus importantes qui ont été évoquées au cours de la discussion générale.

75. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est entièrement d'accord sur ce point qu'on ne doit pas, dans le texte de l'article, parler en termes abstraits d'un « droit de participation ». Au paragraphe 1, il a employé les mots « le droit de devenir partie » pour définir un droit concret découlant d'une source précise, que ce soit le traité lui-même ou le consentement des Etats intéressés. Il n'a jamais été dans son intention d'introduire dans le texte aucun concept philosophique.

76. Il serait bon que le Comité de rédaction formule l'article en termes généraux, qui engloberaient toutes les manières de devenir parties à un traité, et non pas seulement l'adhésion. Il y a des traités qui prévoient seulement la signature comme moyen de devenir partie au traité ; par conséquent, il serait préférable de traiter d'une manière générale de la faculté de devenir partie.

77. Les questions posées par M. Jiménez de Aréchaga au sujet du droit régional n'avaient pas échappé au Rapporteur spécial, qui les avait présentes à l'esprit, à propos notamment des traités plurilatéraux ; le Comité de rédaction devra en tenir compte. L'essentiel serait de mettre au point des dispositions relatives aux traités d'application générale, en évitant le genre de formule qui pourrait donner prise aux difficultés mentionnées par M. Jiménez de Aréchaga.

78. Quant à savoir si la décision, touchant les demandes d'adhésion, appartient aux Etats qui ont participé aux négociations ou bien aux parties, cette question se pose également à propos des réserves et à propos des fonctions du dépositaire. Selon Sir Humphrey, il faudrait que les Etats ayant participé aux négociations aient voix au chapitre au moins pendant un délai raisonnable — la pratique actuelle vient du reste à l'appui de cette opinion —, car ils ont grandement intérêt à savoir quelles seront les futures parties. Si la décision devait être laissée aux seules parties, et qu'elles agissent contrairement aux vues des Etats qui

ont participé aux négociations, certains de ces derniers pourraient ne pas vouloir ratifier le traité.

79. Il n'est pas facile de déterminer la durée du délai à l'expiration duquel les Etats qui avaient initialement le droit d'être consultés sur les demandes d'adhésion doivent cesser de jouir de ce droit. En recherchant ce qu'est la pratique, dans ce domaine, le Rapporteur spécial a constaté que, lorsqu'il y avait un délai, celui-ci était habituellement inférieur à quatre ans ; d'un autre côté, on doit tenir compte du fait que de nombreux traités multilatéraux n'entrent qu'assez tardivement en vigueur.

La séance est levée à 13 heures.

650e SÉANCE

Jeudi 24 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 13. — PARTICIPATION À UN TRAITÉ PAR ADHÉSION *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à poursuivre son exposé en réponse aux questions soulevées lors de l'examen de l'article 13.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, relève que l'orientation générale de l'article 13 paraît être généralement acceptée. Certes, l'on pourrait simplifier la rédaction de cet article, mais, pour ce qui est du fond, il pense que si l'on ajoutait à la nouvelle version simplifiée de M. Briggs les points que la plupart des membres de la Commission désirent, semble-t-il, voir aborder, le texte qui en résulterait ne différerait pas grandement de son projet initial.

3 La proposition de M. El-Erian tendant à diviser l'article en deux parties pourrait être renvoyée au Comité de rédaction. Il est possible, en effet, de détacher les paragraphes 3 et 4, mais le Rapporteur spécial jugerait plus commode de grouper dans un même article toutes les dispositions relatives à l'adhésion aux traités.

4. Dans l'ensemble, Sir Humphrey croit que la version simplifiée du paragraphe 1 rédigée par M. Briggs peut être adoptée, mais il faudrait, à son avis, y inscrire la présomption énoncée à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 du texte proposé par le Rapporteur spécial. Cette question pourrait être renvoyée au Comité de rédaction.

5. La présomption énoncée par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 selon laquelle, à moins que le traité lui-même n'en dispose autrement, les Etats qui ont participé aux négociations n'ont pas entendu exclure la possibilité pour d'autres Etats d'adhérer au traité à l'avenir, est plus large — et, de l'avis de Sir Humphrey, c'est avec raison — que ne l'est la présomption résultant de la formule proposée par M. Briggs.

6. En ce qui concerne la classification des diverses sortes de traités, la Commission semble disposée à accepter que l'on fasse une distinction, mais elle paraît préférer au mot « plurilatéral » quelque expression du genre de la suivante : « traités conclus par un groupe limité d'Etats ». En fait, les traités sont presque tous conclus entre un nombre limité d'Etats et c'est la raison véritable qui rend l'article 13 nécessaire. Toute la question est de déterminer quels sont les cas où les traités sont ouverts à l'adhésion ou, au contraire, limités à un cercle déterminé d'Etats. Mieux vaudrait probablement attendre que le Comité de rédaction ait présenté un nouveau texte, pour reprendre l'examen du problème difficile qui consiste à déterminer les traités auxquels l'article doit s'appliquer.

7. En ce qui concerne la règle qui devrait s'appliquer en matière d'adhésion lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral élaboré au cours d'une conférence internationale réunie par les Etats intéressés, le Rapporteur spécial juge logique ce qui a été dit par M. Ago, à savoir qu'il faudrait appliquer la règle qui vaut pour l'adoption du texte lui-même. Si Sir Humphrey a prévu, à l'alinéa *c*) du paragraphe 2, la règle des deux tiers, c'est qu'elle est très fréquemment employée dans la pratique. En réponse à la thèse soutenue par M. Elias, selon laquelle une majorité plus forte pourrait parfois être souhaitable, Sir Humphrey se borne à faire observer qu'il est peu probable qu'on choisisse jamais une solution intermédiaire entre la règle des deux tiers et l'unanimité. La première est déjà assez rigoureuse.

8 Répondant aux observations formulées par M. Yasseen au sujet de l'alinéa *d*) du paragraphe 2, Sir Humphrey admet que le fait d'assimiler les traités élaborés au cours de conférences réunies par des organisations internationales aux traités élaborés au sein de l'organisation elle-même, pourra en effet être considéré comme une atteinte à la souveraineté des Etats participants, car ceux-ci ont normalement compétence souveraine pour décider de toutes les questions qui ont trait à la participation aux travaux de la conférence. Si le Rapporteur spécial a proposé la règle qui figure à l'alinéa *d*) du paragraphe 2, c'est pour cette raison, d'ordre purement pratique, qu'une fois la conférence terminée il est fort difficile de parvenir à un accord sur la possibilité pour de nouveaux Etats de devenir parties au traité. Du point de vue de la procédure, il serait beaucoup plus simple que les demandes d'adhésion puissent être soumises à l'organe compétent de l'organisation. Sir Humphrey doute fort que les objections à la règle supplétive, énoncée à l'alinéa *d*) du paragraphe 2, aient beaucoup de fond ; il s'agit, du reste, d'une règle qui n'est pas de son invention, mais que l'on trouve dans plusieurs traités récents, et notamment dans les Conventions adoptées à la Conférence de Genève sur le droit de la mer. A cette conférence

étaient représentés nombre d'Etats qui n'étaient pas membres de l'Organisation des Nations Unies, et qui n'ont paru ressentir nulle inquiétude à la pensée de laisser la question des futures adhésions à la décision de l'Assemblée générale, où cependant ils n'avaient pas le droit de vote.

9. A propos de l'alinéa *b*) du paragraphe 4, M. Ago a développé une argumentation persuasive contre une disposition dont l'effet est de permettre à un Etat qui s'oppose à une adhésion de persister dans cette opposition et de refuser que s'établissent, entre lui-même et l'Etat requérant, les relations découlant du traité. M. Ago a soutenu que, vu que pendant la durée de la Conférence une majorité contraire à l'Etat opposant aurait pu emporter la décision sur la question de la clause d'adhésion, cet Etat devait ultérieurement accepter la décision de la majorité. A première vue, cet argument est d'un certain poids, mais après y avoir réfléchi, le Rapporteur spécial doute qu'on puisse le soutenir, car la situation de l'Etat en question après la Conférence n'est plus ce qu'elle était au cours des travaux, c'est-à-dire dans une période où il ne s'était pas encore engagé à devenir partie au traité. Cette question n'est pas de celles sur lesquelles Sir Humphrey entende prendre une position tranchée. Il faut trouver quelque compromis raisonnable entre le principe de la souveraineté de l'Etat quant aux relations à établir par traité et l'idéal qui tend à porter au maximum le nombre des parties aux traités.

10. M. Elias a objecté que, d'après cette règle, deux Etats pourraient devenir membres d'une même organisation après que l'un se sera opposé à l'entrée de l'autre dans l'organisation ; cette objection ne semble guère avoir de poids, puisque l'alinéa *d*) du paragraphe 2 s'applique aux traités élaborés au cours de conférences réunies par des organisations internationales ou au sein d'une organisation internationale. Il présuppose l'existence de l'organisation et ne vise que l'élaboration ultérieure de traités par l'organisation pour l'accomplissement de ses fins.

11. Il conviendra de signaler, dans un paragraphe spécial du rapport, la question posée par M. Rosenne au sujet de l'extension de la faculté de devenir partie à des traités anciens d'intérêt général, aux Etats nouveaux qui se trouvent, pour le moment, en dehors du cercle des parties éventuelles, question que le Rapporteur spécial a abordée au paragraphe 16 du commentaire. Elle soulève de sérieuses difficultés, puisque, en principe, il faudrait obtenir le consentement des Etats parties au traité, et que nul ne saurait dire si ces derniers deviendront tous parties au projet de convention que prépare la Commission et où sera fixée la procédure à suivre. La solution la plus efficace serait peut-être de poser le problème sur le plan politique ; la Commission pourrait recommander à l'Assemblée générale de prendre des mesures spéciales à cette fin.

12. La Commission pourrait immédiatement renvoyer au Comité de rédaction les diverses questions qui ont été posées et ne reprendre l'examen des questions de fond qu'une fois en possession d'une nouvelle rédaction de l'article 13 présentée par le Comité de rédaction.

13. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare que le Rapporteur spécial ayant précisé qu'il n'entendait pas soustraire les traités régionaux spéciaux à l'application de la règle des deux tiers qui régit l'adhésion, et ayant reconnu qu'un seul Etat ne devrait pas être en mesure d'opposer son veto à une adhésion à un traité de cette nature, il n'est pas nécessaire que la Commission prenne une décision séparée sur l'amendement que lui-même a proposé à l'alinéa *c*) du paragraphe 2. Il suffira de renvoyer cet amendement au Comité de rédaction qui trouvera certainement la formule appropriée pour tenir compte de ses propres observations.

14. Il semble préférable de renoncer à distinguer entre traités plurilatéraux et traités multilatéraux ; l'accord paraît, du reste, s'être fait au sein de la Commission sur la nécessité de mettre au point une formule pour définir la catégorie des traités multilatéraux comportant certaines restrictions, l'adhésion à ces traités ne devant pas être soumise à la règle rigoureuse de l'unanimité, mais à celle de la majorité des deux tiers. La rédaction adoptée devrait exclure de cette catégorie les actes constitutifs d'organisations internationales, puisque, dans ce cas, les Etats qui demandent à être parties ne font pas tant une demande d'adhésion à cet acte constitutif qu'une demande d'admission à la qualité de membre de l'organisation ; il faudrait également exclure les accords du genre de ceux qui régissent les Marchés communs d'Europe et d'Amérique du Sud, où l'admission dépend d'une décision prise à une majorité déterminée.

15. Dans l'amendement qu'il a présenté, M. Jiménez de Aréchaga a proposé une dénomination spéciale qui s'appliquerait aux traités multilatéraux « traitant de questions qui offrent un intérêt général pour tous les Etats ou pour une catégorie ou un groupe déterminé d'Etats », traités pour lesquels une règle plus souple s'impose. En pareil cas, la question essentielle n'est pas tant de savoir si le traité a été élaboré au sein d'une organisation internationale, sous ses auspices ou par la voie diplomatique ordinaire, mais bien s'il affecte les intérêts d'autres Etats. Le soin de juger de cette question serait laissé à la majorité des deux tiers des parties ou des Etats ayant participé aux négociations, suivant le cas.

16. M. Jiménez de Aréchaga est convaincu que, si le Comité de rédaction parvient à fixer la formule qui convient pour définir ces catégories spéciales de traités multilatéraux, satisfaction serait donnée à tous les membres de la Commission, y compris M. Gros qui jugeait trop libérales les règles proposées. Une règle selon laquelle l'adhésion aux traités multilatéraux d'intérêt général serait soumise au consentement des deux tiers des parties ou des Etats ayant participé aux négociations, entraînerait cette conséquence que l'adhésion aux traités multilatéraux qui ne sont pas « d'intérêt général » serait soumise à la règle de l'unanimité. Dans cette hypothèse, il serait peut-être possible à M. Gros de composer avec les membres de la Commission qui ont marqué leur préférence pour la proposition de caractère progressif que la Commission a faite en 1959 en faveur de la règle des deux tiers.

17. A propos des remarques de M. Gros, M. Jiménez de Aréchaga souligne que, si un groupe d'Etats décide de conclure un traité sur des questions d'intérêt général pour ledit groupe d'Etats seulement, ils sont en droit de refuser l'adhésion à un autre Etat ; mais il faudrait au moins exiger de ce groupe d'Etats qu'il définisse clairement sa position dans le texte du traité, de manière à avertir de ses intentions restrictives les autres membres de la communauté internationale.

18. Il serait difficile de soutenir qu'imposer la règle de la majorité des deux tiers à un groupe d'Etats qui n'auraient pas voté en faveur de l'inscription d'une clause d'adhésion dans le traité élaboré au cours d'une conférence, serait frustrer l'intention des parties. D'après l'article 5 du projet, l'adoption des traités élaborés au cours de conférences internationales se fait suivant les règles de vote, et ces règles de vote elles-mêmes sont adoptées à la majorité simple. Par conséquent, pendant la durée des travaux de la conférence, aucun Etat ne jouit du droit de veto en ce qui concerne l'insertion d'une clause d'adhésion dans le texte ; pourtant M. Gros soutient que, une fois la conférence terminée, tout Etat devenu partie au traité a acquis un droit de veto qui lui permettrait d'écarter les adhésions. Si, comme il est de pratique courante, une conférence décide d'appliquer la règle des deux tiers à l'adoption du traité et si une proposition tendant à ce que le traité soit ouvert à l'adhésion n'a pas obtenu la majorité requise des deux tiers, on peut alors supposer qu'une demande ultérieure d'adhésion serait également rejetée. Bien entendu, si les Etats parties au traité changent ensuite d'avis et décident que les adhésions peuvent être admises, ils ne devraient pas pouvoir être empêchés de le faire par la seule voix d'un Etat opposé à tous les autres. A ce moment, comme l'a proposé M. Ago, c'est la règle de vote appliquée au cours de la conférence qui doit encore s'appliquer.

19. Il est inutile d'insister sur l'abus qui peut être fait du droit de veto à des fins politiques et il serait déplorable, lorsqu'il s'agit des traités normatifs, de caractère général, qui ont été conclus sous les auspices de la Société des Nations, qu'un seul Etat soit en mesure de tenir en échec la volonté de la majorité désireuse d'ouvrir ces traités à l'adhésion de nouveaux Etats. L'avis de la Commission sur ce point serait certainement d'un grand poids aux yeux de l'Assemblée générale.

20. Comme M. Verdross l'a fait observer, la tâche entreprise par la Commission consiste à codifier des règles qui sont pour la plupart supplétives, en d'autres termes des règles qui s'appliquent en cas de silence du traité sur la question de l'adhésion. Or, c'est là une tâche importante. L'existence de pareilles règles pourra, à l'avenir, engager les Etats à ne pas laisser les traités muets sur la question de l'adhésion ; d'autre part, elle devrait leur rendre plus facile un accord sur les dispositions nécessaires.

21. M. TSURUOKA craint que les règles supplétives qu'on envisage d'adopter *de lege ferenda* ne fassent naître tant d'incertitudes que l'inconvénient en dépasserait les avantages. La Commission ne devrait pas poser de règles générales en partant d'exceptions. Il serait préférable de traiter un certain nombre de problèmes dans le commentaire et d'attendre les observations que feront les Gouvernements.

22. M. LACHS rend hommage au Rapporteur spécial pour la manière dont il cherche des compromis ; avant que le texte de l'article 13 ne soit renvoyé au Comité de rédaction, il désire pourtant revenir sur certains problèmes de fond essentiels.

23. La Commission doit certainement tenir compte de l'avis de M. Gros, qui l'a engagée à s'abstenir de débats d'école, mais telles questions qui peuvent lui paraître théoriques ont une importance pratique pour d'autres. M. Gros a certainement raison de soutenir qu'un Etat doit être libre de choisir ses partenaires pour un traité ou tout autre instrument, mais d'autre part la Commission ne doit pas négliger la tendance générale à ouvrir les traités à tous les Etats, en particulier à ceux qui peuvent contribuer à leur mise en œuvre ou qui ont intérêt à y devenir parties. Le droit international a fait des progrès considérables depuis le temps où un instrument spécial a dû être négocié pour permettre à l'Espagne d'adhérer au Traité d'Aix-la-Chapelle de 1748. L'adhésion se simplifie de plus en plus, et il est intéressant de noter que la Convention de 1923 concernant le régime des détroits, par exemple, contient même une disposition expresse — article 19 — dans laquelle les parties s'engagent à faire « tous leurs efforts pour amener les Puissances non signataires à adhérer » [1].

24. Bien entendu, si le traité se tait sur la question de l'adhésion, il faut interpréter l'intention des parties en se référant à la volonté qu'elles ont manifestée dans le traité lui-même, mais il ne faut pas oublier que ce silence est parfois dû à une inadvertance. Dans certains traités, par exemple dans le Code sanitaire panaméricain de 1924 [2], on a omis de faire figurer une clause sur la date d'entrée en vigueur. L'absence de dispositions sur l'adhésion ne signifie pas nécessairement que le traité était destiné à un groupe fermé de parties ; quelquefois, comme dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (article XXXIII), les parties ont décidé que les conditions de l'adhésion feraient l'objet d'un accord ultérieur entre les parties au traité et l'Etat intéressé.

25. La Commission n'a pas à s'efforcer d'imposer aux Etats une certaine marche à suivre, mais elle doit leur indiquer les présomptions qui sont possibles, compte tenu de l'intention apparente des parties si le traité ne contient pas de dispositions expresses. De telles présomptions peuvent être réfutées.

26. Il est certainement possible de traiter le problème sans contrevenir aux principes de la volonté souveraine des parties et d'une manière pleinement compatible avec l'évolution générale à laquelle M. Lachs a fait allusion. Des traités tels que les Conventions de La Haye de 1902 et 1905, relatives au droit international privé, ont fait

[1] Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. 28, p. 134.
[2] *Ibid.*, vol. 86, p. 88.

l'objet de protocoles spéciaux en 1923 et 1924 [3] afin de permettre aux nouveaux Etats qui s'étaient constitués après la première guerre mondiale d'y adhérer, car le texte original ne prévoyait pas cette possibilité. Les clauses limitatives d'adhésion qui figurent dans ces conventions ne sont pas favorables à la diffusion des règles dont celles-ci devaient encourager l'application.

27. Certes, il est des traités, par exemple les accords régionaux, qui par leur nature même requièrent une solution particulière.

28. Le Rapporteur spécial a eu raison de proposer que la décision soit prise à la majorité des deux tiers dans certains cas où le traité lui-même ne contient pas de dispositions concernant l'adhésion. Cette règle est fréquemment appliquée dans la pratique et se trouve dans les constitutions d'un certain nombre d'organisations internationales.

29. Le Comité de rédaction aura cinq points essentiels à examiner en ce qui concerne l'article 13. Premièrement, faut-il distinguer plusieurs catégories de traités et, si oui, lesquelles ? Deuxièmement, faut-il faire une différence entre les traités en vigueur et ceux qui ne le sont pas encore, lorsqu'il n'y figure pas de dispositions concernant l'adhésion ? Troisièmement, la décision relative à l'adhésion appartient-elle aux seules parties, ou bien aux parties et aux signataires ou bien aux parties, aux signataires et aux membres de l'organisation internationale au sein de laquelle le traité a été élaboré ? Quatrièmement, faut-il soumettre l'adhésion à la règle de la majorité des deux tiers ? Cinquièmement, quel doit être l'effet de l'objection d'un Etat à l'adhésion d'un autre Etat si l'adhésion est effectuée ?

30. M. PAREDES a été frappé d'entendre M. Bartos dire que l'article 13 devait concilier deux principes opposés, celui du libre choix des partenaires et celui du devoir de collaboration universelle. Il partage également l'avis de M. Lachs qu'il faut établir une nette distinction entre deux sortes de traités, ceux qui instaurent de nouveaux principes de droit international obligatoires pour tous les pays du monde, et ceux qui portent sur des lois et des principes d'application plus restreinte. Pour la première catégorie, il paraît contradictoire de demander à tous les Etats d'accepter certains principes et en même temps de leur refuser la possibilité d'adhérer à des instruments aussi universels que, par exemple, les pactes relatifs aux droits de l'homme. Le Comité de rédaction devra donc avoir présente à l'esprit la différence entre les traités universels et les traités d'intérêt limité.

31. M. AGO n'est pas sûr que le moment soit venu de renvoyer au Comité de rédaction l'article et les observations faites à son sujet. La Commission pourrait peut-être examiner rapidement le projet paragraphe par paragraphe, à moins que le Rapporteur spécial ne pose certaines questions sur lesquelles la Commission pourrait exprimer ses vues afin de donner au Comité de rédaction des indications précises sur ce qu'il a à faire.

[3] Conférence de La Haye de droit international privé, documents relatifs à la sixième session, 1928.

32. M. de LUNA, tout en reconnaissant la justesse de la théorie de la règle impérative avancée par M. Gros, est plus enclin à penser, comme M. Jiménez de Aréchaga, que la Commission devrait établir une règle supplétive concernant l'adhésion qui suppléerait la volonté des Etats individuels. Une disposition destinée à encourager la collaboration internationale la plus large possible, sans droit de veto, appuyée en particulier sur une règle exigeant une majorité aussi large que celle des deux tiers, est donc sage et progressive et pleinement compatible avec la tendance actuelle du droit international. Les Etats qui désirent qu'il en soit autrement peuvent toujours insérer dans leur traité des dispositions limitant le droit d'adhésion. M. de Luna est certain qu'il est sage d'instituer une telle règle ; celle-ci serait bientôt acceptée parce qu'on reconnaîtrait qu'elle sert les intérêts de la communauté internationale.

33. M. ROSENNE pense que l'article pourrait être renvoyé maintenant au Comité de rédaction ; toutefois, il s'inquiète un peu de voir à quel point le projet met l'accent sur le texte du traité lui-même. Tirer au clair les intentions des parties peut être une opération beaucoup plus compliquée que la simple lecture du texte du traité. C'est la leçon qui se dégage de l'étude de tout le problème des réserves, tel qu'il a été traité par exemple à propos de la Convention sur le génocide. Nombreuses sont les conclusions que l'on peut tirer du silence d'un traité ; le Comité de rédaction devra donc s'efforcer de trouver une formule qui indique nettement que la simple présence ou absence d'une certaine clause dans un traité n'est pas le seul élément à prendre en considération. Les mots « A moins que le contexte n'exige qu'il en soit autrement », qui figurent au début du paragraphe 1 de l'article 2 présenté par le Rapporteur spécial, paraissent préférables d'une manière générale à l'expression « à moins que le traité lui-même n'en dispose autrement », qui figure au paragraphe 2 de l'article 13 et aussi, légèrement modifiée, à l'alinéa *b*) du paragraphe 1.

34. M. TSURUOKA affirme n'avoir eu nulle intention de contester qu'il faille encourager la collaboration internationale et favoriser le développement du droit international. Tel est évidemment l'objectif que vise la Commission en rédigeant le projet d'article 13. Mais il y a plusieurs méthodes pour atteindre cet objectif. Certains estiment qu'on peut y parvenir en précisant dans le traité lui-même qu'il doit être ouvert à l'adhésion de tous les pays d'une catégorie donnée ; mais M. Tsuruoka hésiterait à appuyer une règle *de lege ferenda* qui n'est manifestement pas parfaite. Il faudrait mettre l'accent sur la possibilité d'atteindre l'objectif de la Commission par des moyens plus simples, et en respectant comme il se doit la souveraineté des Etats en matière de contrats.

35. M. LIU ne voit pas que l'alinéa *b*) du paragraphe 4 institue le droit de veto auquel ont fait allusion certains membres de la Commission. Il juge le projet du Rapporteur spécial tout à fait raisonnable, en ce sens qu'il permet l'adhésion si celle-ci est approuvée par les deux tiers des parties et que l'Etat qui objecte ne serait pas lié envers l'Etat requérant. Si universel qu'un traité

puisse être, il a généralement un but précis, et les parties doivent être en mesure de déterminer si l'adhésion d'un Etat donné serait une bonne chose aux fins du traité. M. Liu espère que le Comité de rédaction trouvera satisfaisant l'alinéa *b*) du paragraphe 4.

36. M. GROS, parlant en qualité de Président du Comité de rédaction, dit que la Commission a le choix entre deux méthodes. Elle peut donner des directives plus précises au Comité de rédaction après avoir poursuivi le débat sur l'article 13, ou bien elle peut demander à ce Comité d'examiner l'article ainsi que les observations faites au cours du débat et d'établir un nouveau texte plus simple, qui serait ensuite discuté en séance plénière. A son avis, c'est la deuxième méthode qui est la plus pratique.

37. En tant que membre de la Commission, il se dit aussi désireux que quiconque d'agrandir le cercle des Etats qui sont parties aux traités. Néanmoins, il est persuadé que l'immense majorité des nouveaux traités qui seront conclus après l'adoption des articles de la Commission contiendront des dispositions relatives à l'adhésion.

38. Comme M. Rosenne, il estime que, si une conférence chargée d'élaborer un traité a discuté une clause d'adhésion et l'a rejetée, il n'y a aucune règle du droit international qui permette d'agir comme si, ensuite, une telle clause avait été rajoutée au traité.

39. Sans doute l'adhésion des nouveaux Etats aux traités anciens pose-t-elle un problème, mais ce point a peut-être moins d'importance juridique que certains membres de la Commission ne l'ont indiqué, et il estime que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction pourraient trouver une solution.

40. M. Lachs a fait observer avec raison qu'il fallait distinguer entre les traités-lois de caractère général et les traités régionaux ; toutefois, il sera nécessaire aussi de déterminer dans chaque cas si l'Etat requérant est « objectivement » qualifié pour adhérer — et M. Lachs a admis, au moins implicitement, que le problème n'est pas exclusivement juridique.

41. M. BRIGGS se déclare partisan de la seconde méthode proposée par le Président du Comité de rédaction. La Commission n'est pas encore en mesure de régler les questions soulevées par le Rapporteur spécial et par M. Lachs, et il conviendrait, semble-t-il, d'ajourner la discussion jusqu'à ce que le Comité de rédaction ait préparé un texte simplifié.

42. M. Briggs attache du prix à la suggestion que M. Rosenne a faite à la précédente séance lorsqu'il a dit que la Commission devait attirer tout particulièrement l'attention de l'Assemblée générale sur la question de l'adhésion des nouveaux Etats aux anciens traités multilatéraux. Toutefois, il ne suffit peut-être pas, pour cela, d'un paragraphe dans le rapport de la Commission : il vaudrait mieux que le Secrétariat établisse un rapport distinct sur ce point, dans lequel il pourrait énumérer les diverses catégories de traités anciens, ceux de la Société des Nations et d'autres, qui ne sont pas ouverts à l'adhésion des nouveaux Etats, et analyser les différents moyens d'ouvrir ces traités à l'adhésion, par décision ou recommandation de l'Assemblée générale.

43. M. AMADO estime que le doute exprimé par M. Tsuruoka est légitime : le silence d'un traité sur la question de l'adhésion doit-il être interprété comme permettant l'adhésion ? Tout en appuyant la thèse de M. Bartos et de M. de Luna, M. Amado voit bien que le problème de principe demeure et que le Comité de rédaction aura du mal à concilier les avis exprimés sur ce point au cours du débat.

44. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il vaudrait probablement mieux suivre la deuxième suggestion faite par le Président du Comité de rédaction, encore que, si l'on analyse le débat qui s'est institué, on constate qu'il a été émis beaucoup d'opinions philosophiques traçant la voie à suivre, mais peu de suggestions précises sur lesquelles le Comité de rédaction puisse s'appuyer. Certes, il ne faut pas sous-estimer la valeur de ces considérations philosophiques en tant que directives. Elles expriment le souci de mesurer jusqu'aux moins perceptibles oscillations de la période, notamment les tendances caractéristiques du comportement du groupe à l'égard du problème en cours d'examen. Toutefois, elles ne peuvent être d'aucun secours pour formuler ce qui est nécessaire, car elles concernent davantage les phénomènes que leur cause profonde. Le seul point soulevé au cours de la discussion sur lequel il faudra sans doute prendre une décision est celui qui fait l'objet de l'alinéa *b*) du paragraphe 4, qui n'est pas sans lien avec l'alinéa *c*) du paragraphe 2 puisque le caractère déterminant de la règle de la majorité des deux tiers, énoncée dans ce dernier alinéa, pourrait être contesté dans le cas où l'adhésion ne met pas en cause les intérêts des Etats qui font opposition.

45. Pour ce qui est de la distinction entre traités plurilatéraux et traités multilatéraux, le Comité de rédaction arrivera sans doute à trouver une dénomination plus appropriée pour ces deux catégories de traités, mais ce qui est indiscutable, c'est qu'elles existent.

46. M. AGO reconnaît que l'on pourrait provisoirement renvoyer l'article au Comité de rédaction, mais, à son sens, on doit, à propos de l'alinéa *b*) du paragraphe 4, tenir compte de deux points. En premier lieu, il faut, si possible, faire une différence entre certains types de traités ; il paraît difficilement admissible, par exemple, dans le cas de traités du genre de celui que la Commission élabore actuellement — et qui, en réalité, définissent le droit international —, de permettre que l'Etat qui fait opposition ne se considère pas d'office comme lié par le traité envers l'Etat requérant. En second lieu, on pourrait en quelque sorte inverser la règle et lui enlever son caractère automatique. Dans le cas où un Etat, consulté sur l'admissibilité d'une demande d'adhésion, répond par la négative, le traité ne sera pas considéré d'office comme n'étant pas en vigueur entre cet Etat et l'Etat adhérent ; mais l'Etat qui objecte aura la faculté de demander que le traité ne soit pas considéré comme s'appliquant entre lui et l'Etat adhérent. Une telle disposition réduirait sans doute le nombre

des cas auxquels peut s'appliquer l'alinéa *b*) du paragraphe 4.

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que la deuxième proposition de M. Ago est tout à fait acceptable, mais que la première question qu'il a soulevée est un peu plus délicate. Le paragraphe 8 du commentaire de l'article 13 indique qu'il peut y avoir, soit dans le traité, soit dans d'autres instruments, des clauses juridictionnelles qui entrent en jeu du fait que les deux Etats se trouvent mutuellement liés par traité.

48. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 13 au Comité de rédaction, étant entendu que le texte que celui-ci aura établi sera de nouveau soumis à l'examen de la Commission. Le Rapporteur spécial pourra ensuite présenter l'article 14.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 14. — INSTRUMENT D'ADHÉSION

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le contenu de l'article 14 est analogue à celui de l'article 11 (Procédure de ratification) ; tous les points, sauf celui qui fait l'objet du paragraphe 3, ont déjà été débattus à propos de la ratification. Il serait possible par la suite de fondre l'article 14, l'article 16 (Participation à un traité par acceptation) et l'article 11 en un seul article qui traiterait des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation.

50. La question dont traite le paragraphe 3 se pose également à propos de l'article 15 (Effets juridiques de l'adhésion) et pourrait être rattachée à cet article. Il appartient à la Commission de décider si elle tiendra compte de l'adhésion sous réserve de ratification, qui n'est que très rarement pratiquée. Dans l'expression « adhésion sujette à ratification », il y a en somme contradiction dans les termes, car la notion d'adhésion implique un engagement de la part de l'Etat. La seule raison pour laquelle il ait été fait mention de cette pratique, c'est qu'on a voulu souligner que l'adhésion sujette à ratification ne constitue pas à proprement parler une adhésion. La pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux consiste, lorsqu'il reçoit un instrument d'adhésion sous réserve de ratification, à informer l'Etat intéressé que cet acte est considéré simplement comme une notification d'intention. De toute façon, le point étant traité dans l'article 15, on pourrait se borner à le mentionner dans ce dernier article.

51. M. VERDROSS signale, à propos de l'expression « l'autorité compétente d'après la loi de l'Etat adhérent » employée à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, que nombreux sont les pays où, d'après la constitution, le chef de l'Etat a le pouvoir de conclure les traités ; en fait, cependant, les traités sont conclus dans ces pays par le Gouvernement, voire par un ministre. Ainsi, d'après la Constitution des Etats-Unis, c'est le Président qui a le pouvoir de conclure les traités, sous réserve de l'approbation du Sénat ; or, on en est venu, dans la pratique, à la formule des « accords en forme simplifiés » conclus sans l'approbation du Sénat. Il est rare que la constitution d'un pays précise, comme c'est le cas en Autriche, que le Gouvernement — et non le Président — est habilité à conclure les traités qui ne requièrent pas l'approbation du Parlement. Il serait donc plus indiqué, dans l'alinéa *a*) du paragraphe 1, de se référer non pas à la « loi », mais aux « usages » de l'Etat adhérent.

52. A l'alinéa *b*) du paragraphe 1, il est dit que « la forme des instruments d'adhésion est régie par la loi et les usages de l'Etat adhérent ». Il serait plus exact de dire « la loi *ou* les usages » car il n'est pas rare que des usages qui ne correspondent pas exactement à la lettre de la loi deviennent pratique courante.

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que, lorsque le texte de l'article 16 aura été aligné sur le nouveau libellé des dispositions correspondantes relatives à la ratification, les deux expressions contre lesquelles M. Verdross s'est élevé seront supprimées.

54. M. BRIGGS propose de faire passer dans le commentaire les dispositions du paragraphe 3 de l'article 14 et celles de l'article 15, car elles ne sont pas à leur place dans le texte des articles.

55. M. AGO est partisan de supprimer le paragraphe 3 pour éviter les malentendus. Un instrument d'adhésion, stipulant expressément qu'il est sujet à ratification ultérieure, n'est autre chose qu'une promesse d'adhésion.

56. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de reporter les dispositions du paragraphe 3 dans l'article 15 et de renvoyer le reste de l'article 14 au Comité de rédaction avec les observations qui ont été formulées au cours du débat. Le Rapporteur spécial pourra ensuite présenter l'article 15.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 15. — EFFETS JURIDIQUES DE L'ADHÉSION

57. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le paragraphe 2 se borne à renvoyer le lecteur aux effets juridiques énoncés à l'article 12. Ce paragraphe serait inutile si les dispositions concernant les effets juridiques de la ratification, de l'adhésion et de l'acceptation étaient englobées dans un article unique.

58. La seule question qui se pose à propos de l'article 15 consiste à savoir si le paragraphe 1 est nécessaire ou s'il pourrait trouver sa place dans le commentaire. Il semble que le précédent Rapporteur ait été d'avis que la pratique de l'adhésion sous réserve de ratification ou d'approbation a tendance à disparaître. Or, en réalité, on constate d'après le « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7) qu'il n'est pas rare que des Etats déposent

des instruments d'adhésion qui sont présentés sous réserve de ratification. En pareil cas, le Secrétaire général informe l'Etat intéressé que son instrument d'adhésion n'a pas les effets juridiques d'une adhésion, mais vaut simplement comme manifestation de l'intention d'adhérer au traité.

59. M. ROSENNE ne pense pas qu'il faille déplacer le contenu du paragraphe 1 pour le mettre dans le commentaire, car le commentaire disparaîtra après que la Convention aura été élaborée. Ce paragraphe traite d'un point important et devrait par conséquent être maintenu dans le projet d'articles.

60. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dit qu'il ne s'opposera pas à ce que l'on fasse figurer dans le commentaire le contenu du paragraphe 1. Dans ce cas, il faudra l'atténuer quelque peu, de manière à ne pas paraître critiquer la pratique des Etats à laquelle il est fait allusion dans le paragraphe. Etant donné les dispositions contenues dans la constitution de certains Etats, aux termes desquelles l'Exécutif ne peut signer un traité qu'après approbation préalable du Parlement, ces Etats ne peuvent adhérer à un traité que sous réserve de ratification. Il serait donc excessif de laisser entendre que ce genre d'adhésion n'est pas valide.

61. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'en est nullement question ; le paragraphe 1 dispose simplement que cet acte n'aura pas les effets juridiques positifs d'une adhésion. Dans les cas où l'autorisation du Parlement est requise, le Gouvernement intéressé doit obtenir cette autorisation avant de déposer son instrument d'adhésion.

62. Ce qui fait la valeur du paragraphe 1, c'est qu'il énonce une règle sur laquelle pourront se fonder les Etats dépositaires de traités qui ne sont pas aussi au courant du problème traité dans ce paragraphe que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Celui-ci a en effet une très grande pratique des fonctions de dépositaire.

63. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA fait observer que nombreux sont les pays où il ne peut être pris aucune mesure au sujet d'un traité tant qu'il n'a pas été signé par un représentant du pouvoir exécutif. Dans le cas de ces pays, il n'est pas possible d'obtenir d'autorisation préalable en vue de l'adhésion à un traité : la seule forme d'adhésion possible est l'adhésion sous réserve de ratification. C'est pourquoi M. Jiménez de Aréchaga insiste pour que la Commission ne condamne pas la pratique en question.

64. Le PRÉSIDENT précise qu'il n'est pas question de condamner cette pratique.

65. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 15 au Comité de rédaction ainsi que les observations qui ont été formulées au cours du débat ; le Rapporteur spécial pourra ensuite présenter l'article 16.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 16. — PARTICIPATION À UN TRAITÉ PAR ACCEPTATION

66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il a envisagé l'acceptation dans les deux sens auxquels ce mot est employé ; en premier lieu, comme équivalant presque à la ratification, dans les cas prévus à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 ; en second lieu, en tant qu'acte original, dans les cas prévus à l'alinéa *b*) du paragraphe 1.

67. Il est dit, au paragraphe 2, que les principes qui régissent la ratification s'appliquent aux cas de la première catégorie et, au paragraphe 3, que les principes qui régissent l'adhésion s'appliquent aux cas de la seconde catégorie. Si la Commission approuve cette proposition quant au fond, la rédaction ne posera pas de problèmes sérieux.

68. Le précédent Rapporteur spécial n'avait pas traité de la question de l' « approbation », qui fait l'objet du paragraphe 4. L'examen des clauses finales des traités montre que l'emploi de ce terme se répand au point de devenir assez courant. Sir Humphrey n'est pas entièrement certain que l'emploi qui en est fait soit correct, mais on semble le prendre presque comme synonyme d' « acceptation ».

69. M. BRIGGS indique que, dans un article écrit il y a quelques années, sur la question de l'acceptation, M. Liang semblait dire que cette méthode n'était plus employée. M. Briggs demande si l'acceptation et l'approbation sont toujours, dans la pratique internationale, choses aussi courantes qu'elles l'ont été dans les années qui ont immédiatement suivi 1946.

70. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que l'acceptation est une pratique que l'on continue d'employer ; l'approbation est une pratique dont l'usage va croissant, notamment lorsqu'il s'agit des traités conclus entre les organisations internationales et les gouvernements.

71. M. LACHS approuve la décision prise par le Rapporteur spécial de traiter de l'acceptation, dont l'usage devient plus fréquent dans la pratique internationale. En 1949, lors de la quatrième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a rejeté l'emploi du mot « acceptation » et demandé qu'on retienne les institutions de la signature, de la ratification et de l'adhésion. Cet avis n'a pas été suivi et le mot « acceptation » continue d'être employé dans de nombreux instruments internationaux. Il faut donc que la Commission tienne compte de cette pratique.

72. Le mot « approbation » revêt un sens particulier dans la pratique de certains pays. En Pologne, par exemple, certains traités sont sujets à ratification, tandis que d'autres sont sujets à approbation par le Gouvernement. Au paragraphe 4, il s'agit évidemment de l'acte international, et non pas de l'approbation en droit constitutionnel.

73. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, ne se souvient pas d'avoir exprimé l'opinion mentionnée par M. Briggs. Il rappelle les critiques formulées à la

Sixième Commission contre l'emploi du mot « acceptation ». Compte tenu de ces critiques, la Sixième Commission a décidé de ne pas utiliser ce mot dans une convention déterminée ; M. Liang ne pense pas, cependant, qu'elle ait été jusqu'à rejeter, d'une manière générale, l'emploi de ce terme.

74. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Liang fait observer que le mot « approbation » est un terme générique et que l'approbation n'est pas encore devenue une institution juridique. Du point de vue logique, l' « approbation » englobe des procédures telles que la ratification, l'adhésion et l'acceptation. Elle n'a donc pas la même signification que l' « acceptation », qui, en un certain sens, est devenue une institution juridique.

75. M. ROSENNE reconnaît que l'approbation a été suffisamment consacrée par la pratique internationale pour qu'il soit utile d'en traiter séparément. Du point de vue international, l'approbation peut constituer l'équivalent soit de la ratification, soit de l'adhésion. La Commission pourra inscrire dans le projet un article distinct relatif à l'approbation ou bien ajouter à l'article premier une définition du mot « approbation ».

76. M. LIU dit que l'on a adopté le système de l'acceptation comme un moyen d'éviter les retards qu'entraîne l'application des dispositions constitutionnelles relatives à l'autorisation de ratifier. Du point de vue international, l'acceptation, lorsqu'elle n'est pas précédée de la signature, est analogue à l'adhésion.

77. Selon le paragraphe 2, dans les cas visés à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, la procédure et les effets juridiques de l'acceptation sont déterminés par renvoi aux dispositions des articles 11 et 12, qui ont trait à la ratification. Mais le paragraphe 3, qui porte que, dans les cas visés à l'alinéa *b*) du paragraphe 1, les dispositions des articles 14 et 15, qui ont trait à l'adhésion, s'appliquent *mutatis mutandis,* ne fait pas mention de l'article 13, bien que cet article ait lui aussi trait à l'adhésion. Il voudrait savoir si cette omission est intentionnelle.

78. M. AGO critique l'emploi du mot « approbation » au paragraphe 4. Un Etat peut fort bien approuver la conclusion d'un traité entre deux autres Etats, sans que cette approbation le rende pour autant partie au traité. Le mot « approbation » peut aussi désigner l'autorisation de ratifier ou d'accepter un traité, donnée au chef de l'Etat par les organes compétents en vertu de dispositions de droit constitutionnel ; mais ce qui constitue l'acceptation du traité, c'est l'acte qui suit cette approbation et non « l'approbation » qui l'a précédé.

79. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le mot « approbation » est communément employé comme synonyme du mot « ratification ». Son emploi dans cette acception est particulièrement fréquent dans les traités conclus entre un gouvernement et une organisation internationale, où il est dit que le traité entrera en vigueur dès son approbation par l'organisation et par le gouvernement dont il s'agit.

80. Sir Humphrey reconnaît que la pratique internationale en la matière demanderait à être améliorée, mais il doute que la Commission puisse exercer une grande influence sur ce point.

81. M. GROS rappelle que le Rapporteur spécial a laissé entendre, au paragraphe 4 de son commentaire de l'article 16, qu'il n'approuvait pas l'emploi que l'on fait de nos jours du terme impropre d' « approbation », et qui est source de confusion. Si la Commission partage cette opinion, elle ferait œuvre utile en essayant de mettre un peu d'ordre en cette matière.

82. Le mot « approbation » n'est pas un terme du langage juridique ; c'est un terme de la langue courante, qui peut s'appliquer à la mise en œuvre d'un traité par l'une quelconque des procédures de ratification, d'adhésion ou d'acceptation. Il faut éviter d'en encourager l'emploi dans des documents juridiques de portée internationale. Il peut, par contre, servir à définir, en droit constitutionnel interne, une situation telle que celle dont M. Lachs a parlé.

83. Le PRÉSIDENT constate que la Commission semble être d'avis de faire figurer ailleurs dans le projet ce qui est dit de l' « approbation » au paragraphe 4 ; il ne faudrait pas dire, à l'article 16, que l' « approbation » est considérée comme équivalant à l' « acceptation ».

84. M. AGO demande que toute latitude soit donnée au Comité de rédaction pour réaménager les dispositions du paragraphe 4 et les reprendre pour partie dans les dispositions relatives à la ratification et pour partie parmi celles qui ont trait à l'adhésion.

85. Le PRÉSIDENT fait observer que le Comité de rédaction a toujours compétence pour agir de la sorte. S'il n'est pas fait d'objection, le Président considérera que la Commission accepte de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction, avec les observations qui ont été faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 45.

651e SÉANCE

Vendredi 25 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 17. — FACULTÉ DE FORMULER DES RÉSERVES ET DE LES RETIRER

ARTICLE 18. — LE CONSENTEMENT AUX RÉSERVES ET SES EFFETS

ARTICLE 19. — L'OBJECTION AUX RÉSERVES ET SES EFFETS

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 17, 18 et 19, qui ont trait aux réserves.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que les trois articles seront modifiés en ce qui concerne certains points de détail sur lesquels la Commission a déjà exprimé son avis. Par exemple, les mentions de « l'autorité compétente » de l'Etat qui formule une réserve seront supprimées, vu les décisions prises touchant les articles précédents relatifs à la ratification et à l'adhésion.

3. Pour le moment, le Rapporteur spécial ne traitera que de certaines questions de principe dont dépendra la forme définitive des articles du projet. La première est celle de la faculté de formuler des réserves. Il n'a pas voulu se fonder sur la notion de souveraineté absolue ; à son avis, il y a présomption que les Etats ont la faculté de formuler des réserves, à moins que le traité n'exclue nettement cette faculté, expressément ou implicitement, ou à moins que la réserve en question ne soit contraire à l'usage établi d'une organisation internationale.

4. A l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 17, il s'est efforcé d'exprimer le principe que la Cour internationale de Justice a formulé en réponse à la question I, dans son avis consultatif sur les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide [1]. La Cour a établi un principe valable, bien qu'elle n'ait pas indiqué de critère objectif pour juger de la légitimité d'une réserve, si ce n'est l'opinion de chaque Etat sur la compatibilité de telle ou telle réserve avec l'objet et le but du traité.

5. Sans doute, le principe est-il imparfaitement énoncé à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 17 ; les articles 18 et 19 ne prévoient aucune sanction et ne précisent pas les conséquences du principe. Le Rapporteur spécial a beaucoup hésité devant cette difficulté, puisqu'il tenait à n'inscrire dans le projet d'articles que des principes effectifs et à éviter d'y formuler de simples exhortations. Pourtant, l'avis donné par la Cour internationale de Justice a beaucoup de valeur en tant qu'énoncé de principe, et les débats de l'Assemblée générale ont montré qu'il était appuyé par bon nombre d'Etats.

6. Pour déterminer le droit effectif en la matière, les critères objectifs à appliquer restent le consentement dont traite l'article 18 et l'objection dont traite l'article 19. Un critère subjectif, tel que celui qui est énoncé à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 17, ne peut être appliqué que si une autorité indépendante peut trancher la question de la compatibilité des réserves ; cela sera possible si, en règle générale, les traités contiennent une clause d'arbitrage ou de règlement judiciaire.

7. Les articles 18 et 19 posent de nouveau le problème de la distinction entre traités multilatéraux et traités plurilatéraux, que la Commission a examiné longuement à propos de l'article 13. Ils posent aussi la question de savoir quels Etats ont le droit d'exprimer leur consentement ou une objection aux réserves ainsi que la question plus compliquée du délai au-delà duquel les objections doivent être considérées comme ayant cessé d'avoir effet.

8. On a attiré l'attention du Rapporteur spécial sur les débats qui s'étaient déroulés en 1959, à la Sixième Commission et à l'Assemblée générale en séance plénière, au sujet du point intitulé « Réserves aux conventions multilatérales : Convention relative à la création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime ». Ce débat avait eu lieu à cause d'une objection de la France, et d'une autre un peu différente de la République fédérale d'Allemagne, à une réserve formulée par l'Inde dans l'instrument par lequel elle acceptait la Convention. Au terme de la discussion, l'Assemblée générale avait adopté, le 7 décembre 1959, sa résolution 1452 (XIV).

9. Au paragraphe 1 du dispositif de la partie B de cette résolution, l'Assemblée générale modifiait l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de sa résolution 598 (VI) du 12 janvier 1952. L'amendement avait pour effet d'élargir les instructions données en 1952 au Secrétaire général, suivant lesquelles il doit communiquer à tous les Etats intéressés le texte des réserves ou objections faites aux conventions conclues sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et dont il est dépositaire. Tandis que les instructions de 1952 ne visaient que les conventions qui pouvaient être conclues dans l'avenir sous les auspices de l'Organisation, la résolution de 1959 a invité le Secrétaire général à appliquer l'alinéa *b*) du paragraphe 3 à la pratique qu'il suit, en tant que dépositaire, « en ce qui concerne toutes les conventions conclues sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies qui ne contiennent pas de dispositions stipulant le contraire » et non plus exclusivement aux conventions conclues après 1952. Le débat qui avait précédé l'adoption de la résolution de 1959 avait montré que l'Assemblée générale a tendance à affirmer son autorité en ce qui concerne les conventions conclues sous les auspices de l'Organisation.

10. M. AMADO constate qu'au paragraphe 2 de l'annexe au rapport du Rapporteur spécial, il est fait mention d'un mémorandum que lui-même avait présenté à la Commission en 1951 [2] et dans lequel il avait adopté une attitude très radicale. M. Amado a modifié ses vues depuis, après avoir réexaminé la question, compte tenu de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice que le Rapporteur spécial vient de citer.

11. Les dix années qui se sont écoulées depuis ce mémorandum ont beaucoup rapproché les vues des tenants des diverses théories concernant les réserves aux conventions multilatérales. Les opinions ont inévitablement subi l'influence des forces nouvelles qui s'exercent dans la communauté internationale ; par exemple, le principe de l'universalité, qui n'était naguère qu'une formule de rhétorique, s'est imposé depuis comme quelque chose de très réel.

12. L'attitude progressive du Rapporteur spécial tient

[1] CIJ, *Recueil*, 1951, p. 29.

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1951*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.6, vol.II), p. 17 à 23.

compte de cette évolution. M. Amado approuve largement ce que le Rapporteur spécial a dit dans son commentaire au sujet de la compatibilité des réserves.

13. La Commission doit certainement éviter de procéder à une discussion générale des questions de principe relatives aux réserves, car cette discussion risquerait de se prolonger indûment. Elle devrait plutôt concentrer son attention sur le texte des articles du projet, si bien éclairé par l'excellent commentaire du Rapporteur spécial.

14. Le PRÉSIDENT, constatant qu'aucun membre ne demande la parole, dit qu'il prendra lui-même l'initiative d'inviter les membres à intervenir dans la discussion, en commençant par MM. Verdross, Tounkine et Briggs.

15 M. VERDROSS estime, comme M. Amado, que la Commission doit analyser les dispositions relatives aux réserves, article par article. Il loue le Rapporteur spécial des propositions qu'il a présentées, qui reflètent bien l'évolution du droit international au cours de la dernière décennie.

16. M. TOUNKINE est d'avis que les articles 17, 18 et 19, bien qu'acceptables dans leur ensemble, sont trop détaillés pour les fins du projet de convention.

17. Les dispositions concernant les réserves doivent tout d'abord spécifier qu'un Etat a le droit ou la faculté de formuler des réserves. Il faut ensuite qu'elles envisagent deux possibilités : le cas où le traité contient une disposition sur les réserves et le cas où le traité ne dit rien.

18. L'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 17 pourrait être condensé et rédigé à peu près de la manière suivante : « Tout Etat a la faculté, lorsqu'il signe, ratifie ou accepte un traité ou y adhère, de formuler une réserve, au sens de l'article premier, à moins que cette faculté ne soit exclue ou limitée par le traité. »

19. Les sous-alinéas ii) et iii) peuvent fort bien être supprimés. M. Tounkine doute aussi qu'il soit opportun de retenir les dispositions contenues dans l'alinéa *b*) du paragraphe 1 et dans le paragraphe 2.

20. Enfin, lorsque la Commission aura achevé la discussion générale des articles 17, 18 et 19, le Rapporteur spécial pourrait présenter un texte simplifié de ces articles, ce qui activerait probablement les travaux de la Commission.

21. M. BRIGGS convient avec M. Tounkine que l'article 17 pourrait être notablement simplifié. En particulier, les alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 1 pourraient être combinés en un seul paragraphe constitué par la phrase initiale de l'actuel alinéa *a*) suivie des mots : « à moins que le traité n'interdise les réserves ou ne limite la faculté d'en faire ».

22. En même temps, les premiers mots du paragraphe 1, « Tout Etat a la faculté », devraient être remplacés par « Tout Etat est en droit » puisque dans cette disposition il est question du droit de « formuler » des réserves plutôt que de celui d'en « faire ».

23. Le principe énoncé à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 est valable, mais il n'est pas facile à appliquer. La teneur de ce paragraphe devrait être conservée pour guider les Etats qui ont à décider d'exprimer leur consentement ou une objection à telle ou telle réserve.

24. Au sujet du paragraphe 3, M. Briggs ne sait pas si la teneur de l'alinéa *b*) correspond à la coutume actuelle, mais il n'est pas opposé pour sa part à ce que cette disposition soit retenue.

25. Pour ce qui est du consentement aux réserves, M. Briggs considère que le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 18 est une bonne base de discussion. Il note qu'il y a eu certaines objections à la présomption de consentement inscrite au paragraphe 3, mais il croit souhaitable de maintenir cette présomption.

26. En ce qui concerne l'alinéa *a*) du paragraphe 4 de l'article 18, il accepte que, dans le cas d'un traité bilatéral, le consentement des deux parties soit nécessaire à l'acceptation d'une réserve. Il admet aussi que le consentement unanime des parties soit nécessaire lorsqu'il s'agit de réserves à un traité multilatéral destiné à un groupe limité d'Etats.

27. Mais il n'est pas du tout certain que les deux exceptions prévues à l'alinéa *b*) i) soient nécessaires.

28. La disposition essentielle du paragraphe est celle qui figure à l'alinéa *b*) ii). Toutefois, elle va trop loin. Il avait déjà appelé l'attention lors du débat général [3] sur les trois propositions avancées par Sir Hersch Lauterpacht que le Rapporteur spécial cite dans l'annexe à son rapport. Suivant la ligne de ces propositions, M. Briggs est partisan d'un système dans lequel un Etat ne pourrait pas formuler de réserves à un traité multilatéral et devenir partie à ce traité, à moins que les réserves en question ne soient approuvées par les deux tiers des Etats parties au traité.

29. Dans l'article 19, l'alinéa *c*) du paragraphe 4 est exagérément large. Il y a de sérieuses raisons de douter qu'il soit sage de permettre aux Etats de formuler n'importe quelle réserve. Par exemple, dans un traité sur le désarmement, l'application de l'alinéa *c*) du paragraphe 4 pourrait avoir pour résultat l'institution de deux systèmes complètement différents : inspection et contrôle pour certaines parties, et absence d'inspection ou de contrôle pour d'autres en vertu d'un seul et même traité.

30. M. AGO dit que le Rapporteur spécial avait le choix entre deux manières de considérer la question des réserves aux conventions multilatérales. Il pouvait soit poser comme règle que les réserves sont recevables et énoncer les exceptions à cette règle, soit considérer qu'en général les réserves ne sont recevables que dans des cas bien déterminés. Avant d'aborder l'examen de la procédure, des effets et de la recevabilité des réserves, la Commission doit se mettre d'accord sur la question primordiale du choix à faire entre ces deux méthodes.

31. M. Ago félicite le Rapporteur spécial d'avoir adopté la première de ces méthodes en tenant compte

[3] 637e séance, par. 21.

de la situation actuelle dans la pratique internationale. Le nombre des conventions multilatérales s'est multiplié et la procédure de l'adhésion se généralise de plus en plus. Une règle par trop rigide en matière de réserves serait une gêne pour l'élaboration de la législation internationale. C'est pourquoi il propose à la Commission d'adopter la méthode indiquée par le Rapporteur spécial et de considérer les réserves comme recevables en principe, à condition que soient clairement indiqués les cas d'irrecevabilité.

32. Lorsque des Etats signataires préparent une convention multilatérale et l'ouvrent à la signature ou à l'adhésion d'autres Etats, ils font, en fait, une offre aux autres Etats. Il s'agit alors de savoir si, dans l'esprit des Etats signataires, cette offre est indivisible, ce qui ne laisserait d'autre alternative aux autres Etats que d'accepter le traité dans son intégralité ou de ne pas y adhérer. Si l'offre est indivisible, il n'est pas de réserve possible. Mais si les Etats signataires ont ménagé aux autres Etats la possibilité de n'accepter leur offre que partiellement, alors ces autres Etats peuvent formuler des réserves.

33. Le Rapporteur spécial est parti de l'hypothèse selon laquelle il s'agit le plus fréquemment d'une offre qui peut n'être que partiellement acceptée. Il n'y a pas de difficulté lorsque le traité contient des stipulations formelles sur ce point. Dans ces dispositions, il peut être stipulé soit qu'il est possible de formuler des réserves à n'importe quelle clause du traité, soit qu'il est possible de formuler des réserves à toutes les clauses, sauf quelques clauses déterminées, soit qu'il est possible de formuler des réserves seulement à certaines clauses déterminées. Dans tous ces cas, la question des réserves sera régie par les dispositions mêmes du traité ; l'exposé détaillé que l'on trouve à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 17 ne semble donc pas nécessaire, sauf peut-être le sous-alinéa iii) qui traite d'un problème relativement peu complexe d'interprétation.

34. Les difficultés réelles commencent lorsque le traité ne contient aucune disposition concernant les réserves. L'omission d'une telle clause peut être la source de grandes difficultés. En 1958, la controverse a été vive, lors de la Conférence de Genève sur le droit de la mer, entre ceux qui préconisaient que les Etats devaient avoir la faculté de formuler des réserves à certains articles de la deuxième Convention de Genève et ceux qui soutenaient que cette faculté devait être limitée [4]. En fin de compte, aucune disposition concernant les réserves n'a été insérée dans la Convention et il en est résulté des interprétations tout à fait divergentes, les uns soutenant qu'aucun des articles de la Convention de Genève ne peut faire l'objet de réserves, les autres que des réserves peuvent être formulées pour tous les articles.

35. M. Ago ne pense pas qu'en règle générale l'on doive s'en tenir à l'une ou à l'autre de ces opinions extrêmes. On ne peut se prononcer sur la recevabilité des réserves qu'en se reportant aux termes du traité dans son ensemble. Le plus souvent, il est possible de faire le départ entre les clauses essentielles d'un traité, qui en général ne peuvent faire l'objet de réserves, et les clauses moins importantes, au sujet desquelles il est possible de formuler des réserves.

36. Il y a des cas, en particulier lorsque le texte des traités est court, où les diverses parties au traité se font mutuellement des concessions, chacune d'elles acceptant l'une des clauses du traité en échange de l'acceptation d'une autre clause par l'autre partie. En pareil cas, s'il était possible de formuler des réserves à une seule clause du traité, on pourrait fort bien en arriver à voir chaque Etat choisir la partie du compromis qui lui convient et rejeter la contrepartie, réduisant ainsi à néant l'équilibre réalisé par cette solution. Une solution de compromis a essentiellement pour objet, non seulement d'élaborer un texte établi d'un commun accord, mais encore de formuler une règle globale qui liera effectivement toutes les parties intéressées.

37. Il s'agit de savoir comment interpréter l'intention des parties telle qu'elle s'est manifestée lors de l'établissement du texte, afin de déterminer quelle est la teneur de l'offre faite par les Etats signataires aux autres Etats.

38. Etant donné les difficultés graves auxquelles on se heurte dans la pratique au moment de l'acceptation des traités multilatéraux ou de l'adhésion à ces traités, M. Ago prie instamment la Commission de recommander aux Etats de ne pas manquer d'insérer dans les traités multilatéraux une clause relative aux réserves. Cette clause énumérerait spécialement les articles qui peuvent faire l'objet de réserves ou ceux qui, au contraire, ne peuvent en faire l'objet. La certitude est l'une des bases essentielles du droit, et la Commission rendrait grandement service aux Etats en contribuant à dissiper les incertitudes dans les relations juridiques entre eux.

39. M. BARTOŠ explique qu'il est dans le même cas que M. Amado : ses vues sur la question se sont modifiées au cours des dix dernières années. Autrefois, il était opposé à la doctrine latino-américaine, qui est favorable aux réserves, et il était résolument partisan de la doctrine de l'intégrité des traités, qui était alors généralement admise par les Etats du continent européen. Selon cette doctrine, il devait y avoir dans un traité égalité absolue de prestations. Les réserves n'étaient donc recevables que dans deux cas : premièrement, lorsque les Etats signataires avaient inséré dans le traité une disposition expresse à cet effet et, deuxièmement, lorsque tous les Etats parties au traité acceptaient les réserves.

40. Une nouvelle tendance s'est fait jour en droit international, en 1951, lorsque la Cour internationale de Justice a fait connaître son avis sur les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et à la suite des discussions qui se sont instituées à l'Assemblée générale sur la question des

[4] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol.II), p. 81.

réserves aux conventions multilatérales, discussions qui ont abouti à l'adoption des résolutions 598 (VI) en date du 12 janvier 1952 et 1452 (XIV) en date du 7 décembre 1959. La tendance moderne consiste à examiner si les réserves sont compatibles avec l'esprit général d'un traité multilatéral et si elles ne compromettent pas la réalisation des objectifs de ce traité.

41. M. Bartoš est parvenu à la conclusion que, dans certains cas, les réserves peuvent servir à faciliter l'application des règles du droit international posées dans les conventions multilatérales. Il reconnaît, avec M. Ago, que l'on ne peut se prononcer sur la question de la recevabilité des réserves qu'en cherchant à interpréter quelle était l'intention des Etats signataires du traité ; il s'agit de savoir si l'offre faite par les Etats signataires aux autres Etats est indivisible ou non.

42. Dans les conventions multilatérales, on peut distinguer, d'une part, les clauses pouvant faire l'objet de réserves et, d'autre part, celles à propos desquelles il est nettement impossible d'en formuler. Par analogie avec ce qui se passe en droit privé, on peut considérer cette dernière catégorie de clauses comme relevant du *jus cogens* et la première comme relevant du *jus dispositivum*.

43. Lors de sa sixième session, l'Assemblée générale n'était pas particulièrement favorable aux réserves, mais elle a admis le principe de leur recevabilité ; c'est alors qu'elle a adopté la résolution 598 (VI), aux termes de laquelle elle recommandait aux Etats d'envisager, lors de l'élaboration des conventions multilatérales, l'opportunité d'insérer dans ces conventions des dispositions concernant la recevabilité ou l'irrecevabilité des réserves et l'effet qu'il faut attribuer aux réserves. En adoptant cette résolution, l'Assemblée générale s'est écartée de la doctrine rigide de l'intégrité des traités.

44. La Commission doit trouver un moyen terme entre deux extrêmes : elle ne doit ni déclarer irrecevables toutes les réserves qui ne sont pas acceptées par tous les Etats signataires ni admettre que les Etats sont entièrement libres de formuler des réserves. La première de ces attitudes gênerait le développement des relations internationales, tandis que la seconde risquerait de susciter d'innombrables différends sur la question de savoir si les réserves sont ou ne sont pas compatibles avec le but essentiel d'un traité.

45. Le Rapporteur spécial a été très avisé en adoptant une position intermédiaire entre ces deux extrêmes. Les articles qu'il a proposés prévoient que les Etats auront la faculté de formuler des réserves, mais que cette faculté sera maintenue dans des limites raisonnables. Ils stipulent également que les Etats ont la faculté de faire opposition aux réserves, mais là encore dans des limites raisonnables. M. Bartoš approuve d'une façon générale la manière dont le Rapporteur spécial a envisagé la question, ce qui lui a permis de respecter le principe selon lequel des réserves doivent être compatibles avec l'objet et le but d'un traité multilatéral.

46. Pour M. LACHS, le projet d'articles et le commentaire du Rapporteur spécial représentent dans l'ensemble un progrès important en matière de réserves ; tel qu'il est conçu, le projet a pour effet d'encourager les Etats à devenir aussi nombreux que possible parties aux traités. Le Rapporteur spécial a en grande partie réussi à dégager, des divers éléments de la question débattue dans le commentaire, les conclusions qui s'imposent.

47. M. Lachs ne partage pas l'avis de M. Ago et de M. Bartoš, pour lesquels tout traité ouvert à l'adhésion constitue une offre, car un Etat dont la demande d'adhésion est rejetée n'a pas de recours. L'analogie avec le droit privé n'est donc pas soutenable ; en droit privé, en effet, si une offre a été acceptée et que celui qui l'a faite refuse de remplir ses engagements, une réclamation peut être déposée.

48. Il découlerait de la thèse de M. Ago, si elle était acceptée, que les adhésions aux traités multilatéraux qui se généralisent de plus en plus prendraient la forme d'une série d'accords bilatéraux.

49. Dans l'ensemble, la définition du terme « réserve » proposée par le Rapporteur spécial à l'alinéa *l*) de l'article 1er est satisfaisante ; elle devrait contribuer à empêcher que le terme ne soit utilisé à tort en parlant des conditions qui ne sont pas à proprement parler des réserves. Pour M. Lachs, l'un des traits essentiels de la réserve, c'est son caractère unilatéral. Par contre, il se demande si le mot « condition », qui est employé dans la définition, est bien celui qui convient ; la notion à laquelle le Rapporteur fait allusion se rapproche davantage de ce que l'on appelle une clause conditionnelle. La seconde phrase de la définition est correcte, et M. Lachs félicite tout particulièrement le Rapporteur spécial de la précision du membre de phrase « qui modifiera les conséquences juridiques du traité ». Cette formule couvre également les cas — qui ne sont pas inconnus — où la réserve ne restreint pas, mais, au contraire, étend les obligations assumées par la partie en question, comme cela s'est produit pour l'une des réserves à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

50. Peut-être y aurait-il lieu de développer la définition en faisant expressément mention du genre de réserve que les Etats fédéraux et autres entités de même nature sont tenus de formuler pour se conformer aux dispositions de leurs constitutions.

51. Pour ce qui est de l'article 17, M. Lachs reconnaît avec M. Tounkine qu'il n'y a pas de problème lorsque le traité lui-même contient des dispositions relatives aux réserves. Ce qui intéresse la Commission, c'est de savoir les présomptions qu'il y a lieu d'établir lorsque le texte du traité est muet sur ce point.

52. Il ne serait peut-être pas inutile de donner une interprétation des mots « la nature du traité » utilisés à l'alinéa *a*) i) du paragraphe 1 de l'article 17. A ce propos, le Rapporteur spécial a eu raison de s'appuyer sur l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice concernant les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

53. Par contre, M. Lachs se demande si, dans la même phrase, la référence à « l'usage établi d'une organisation internationale » se justifie, car le problème des réserves

risque de se poser dès le début de l'existence d'une organisation, alors qu'il n'y a pas encore d'usage établi.

54. Quant à savoir dans quelles limites les réserves doivent être maintenues, M. Lachs pense que le Rapporteur spécial a eu raison d'associer les deux critères, à savoir, d'une part, que les réserves doivent être compatibles avec l'objet et le but du traité et, d'autre part, qu'elles doivent être acceptées par les autres Etats, tout en admettant que ces deux critères peuvent parfois donner des résultats contradictoires.

55. Est-il bien judicieux de dire, comme l'a fait Sir Hersch Lauterpacht, qu'il appartient à la Cour internationale de Justice [5] ou à la Commission juridique de l'Assemblée générale, comme l'a suggéré Fenwick il y a quelque temps, de déterminer si une réserve est compatible avec l'objet du traité. Ce sont les parties qui doivent prendre cette décision car ce sont elles qui ont créé le traité et qui en restent maîtresses.

56. M. Lachs reconnaît avec les autres orateurs que l'on pourrait rendre plus concise la rédaction du paragraphe 17 et que certains des points mentionnés pourraient être transférés dans le commentaire, mais cela n'enlève rien à la valeur du travail effectué par le Rapporteur spécial.

57. M. AGO dit, en réponse à l'intervention de M. Lachs, qu'en parlant de l'offre et de l'acceptation, son intention n'était pas d'établir une analogie avec le droit privé, mais bien de rappeler ce qu'est le mécanisme de la formation du consentement. Si le traité n'est pas ouvert à l'adhésion ou si un Etat déterminé n'a pas la possibilité d'exercer la faculté d'adhérer au traité, il n'y a pas d'offre et il ne peut y avoir d'acceptation. Il ne faut pas oublier ce mécanisme du consentement, qui est l'élément essentiel pour la solution du problème des réserves.

58. Cependant, M. Ago a été grandement réconforté d'apprendre que M. Lachs en était arrivé à cette conclusion que, vu les difficultés que présente l'application du critère de la compatibilité des réserves avec l'objet du traité, c'est le consentement des parties qui sera déterminant.

59. Il faudrait examiner toute une série de questions, et plus particulièrement celles qui concernent les réserves aux actes constitutifs des organisations internationales ou conventions conclues dans le cadre d'organisations internationales : la Commission devra se faire une idée très claire de la diversité des éléments qui entrent en jeu selon le cas envisagé.

60. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique qu'en rédigeant la deuxième clause du sous-alinéa *a*) i) du paragraphe 1 de l'article 17, il pensait à la Charte des Nations Unies qui, par nature, ne peut faire l'objet de réserves ; quant à la troisième clause de cet alinéa, elle se rapporte à des traités tels que ceux qui sont conclus au sein de l'Organisation internationale du Travail.

61. Le Rapporteur spécial s'est efforcé de ne rien omettre de la pratique existante. Il est évident que l'article 17 peut être simplifié ; mais auparavant il conviendrait que la Commission se soit fait une opinion absolument claire des conséquences de toute suppression qu'elle pourrait décider ; il conviendrait aussi qu'elle ait pris une décision de caractère général sur le principe — dont le mécanisme des réserves ne saurait être séparé, selon l'opinion du Rapporteur spécial. Il faudrait fixer un critère objectif, sans quoi la question de l'admissibilité des réserves sera nécessairement laissée à la décision des parties. Pour admirables qu'aient été les idées de Sir Hersch Lauterpacht, elles étaient inapplicables : or, il faut que la Commission regarde en face les réalités de la vie internationale, et l'une d'elles est l'impossibilité fréquente d'insérer dans les traités une clause juridictionnelle pour le règlement des différends, y compris ceux qui ont trait aux réserves.

62. M. LACHS, répondant à M. Ago, déclare que sa thèse ne saurait être rejetée aussi aisément. Il est extrêmement dangereux de vouloir transposer certaines institutions de droit interne sur le plan du droit international.

63. M. YASSEEN estime que l'on devrait puiser les principes applicables aux réserves dans les traités eux-mêmes, et, en parlant de traités, il ne pense pas seulement aux clauses expresses, mais aussi aux clauses que l'on pourrait appeler tacites — celles qui résultent de l'intention des parties, aussi bien que de l'objet et de la nature du traité.

64. La faculté de formuler des réserves devrait être admise comme constituant le principe général, surtout lorsqu'il s'agit des traités dits « ouverts » ; cette faculté est comparable au droit d'adhérer au traité. De l'avis de M. Yasseen, tout Etat qui est en droit d'adhérer peut aussi formuler des réserves, à moins que les réserves ne soient interdites aux termes du traité lui-même. Il semble que le Rapporteur spécial partage cette opinion, du moins jusqu'à un certain point, et la Commission devrait pouvoir arriver à des résultats acceptables en prenant pour point de départ les trois articles préparés par Sir Humphrey, qui, sous leur forme détaillée, offrent une meilleure base de discussion que ne le ferait un texte plus sommaire. Une fois l'accord réalisé sur les questions de principe, il sera possible de simplifier la rédaction.

65. M. CADIEUX souligne que la Commission, en rédigeant les dispositions qui ont trait aux réserves, devra choisir entre la règle selon laquelle les réserves sont admises d'une manière générale, avec des exceptions dans certains cas, et la règle contraire selon laquelle elles ne seraient permises que par exception. La première règle a davantage égard à l'intention des parties ; les traités sont souvent le résultat de négociations délicates et de compromis, de sorte qu'il est nécessaire de ménager aux parties la possibilité de faire des réserves. Ce n'est toutefois pas chose facile que de juger

[5] *Annuaire de la Commission du droit international, 1953*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.4, vol.II), p. 134. Pour le texte français, A/CN.4/63, p. 152.

de la divisibilité des obligations d'un traité, et de déterminer quels sont les éléments qui peuvent faire l'objet de réserves.

66. Quant à la règle opposée, elle pourrait se révéler arbitraire. M. Cadieux se déclare donc tout à fait disposé à accepter la solution qui a été proposée par le Rapporteur spécial.

67. M. CASTRÉN n'a pas encore définitivement fixé sa position, au sujet des trois articles à l'examen et se réserve le droit de présenter plus tard de nouvelles observations. Aucune des quatre solutions proposées en 1953 par Sir Hersch Lauterpacht n'aurait pu être acceptée. Les articles proposés par le Rapporteur spécial paraissent, à première vue, satisfaisants ; Sir Humphrey a tenu compte de l'évolution récente de la pratique des Etats et de l'Organisation des Nations Unies. Le Rapporteur spécial n'a pas négligé l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice ; il a tenu compte également des divers systèmes existant en matière de réserves mais a cependant présenté un ensemble de règles tout à fait indépendant.

68. M. Castrén croit, lui aussi, qu'il serait possible d'abréger le texte de l'article 17 et il approuve la proposition faite par M. Tounkine au sujet du paragraphe 1. L'alinéa *b*) de ce paragraphe, qui comporte une répétition, pourrait être supprimé.

69. M. TSURUOKA souligne que la Commission a pour tâche, en élaborant les dispositions du projet qui ont trait aux réserves, de concilier le principe de l'intégrité des traités avec l'idéal de l'universalité des traités, plus particulièrement en ce qui concerne les traités multilatéraux de caractère général. Il est certain que ce ne sera pas chose facile : la Commission devra donc s'efforcer de trouver le juste milieu et de poser une règle qui puisse satisfaire le plus grand nombre possible d'Etats. Cette méthode paraît d'autant plus s'imposer qu'on ne saurait faire de travail utile sans prendre pour base la volonté des Etats.

70. Cette question des réserves a donné lieu à de vives controverses ; elle prend un certain caractère de gravité du fait de la tendance qui s'est manifestée de nos jours à faire des réserves afin d'en tirer certains avantages. D'une manière générale, on peut dire qu'autrefois l'usage était de ne faire et de n'admettre de réserves que si les Etats qui les formulaient se trouvaient dans l'obligation d'y recourir pour protéger leurs intérêts vitaux. La psychologie nouvelle dont témoigne l'évolution actuelle est regrettable et la Commission rendrait un véritable service à la Communauté internationale en remédiant à cette situation. Elle devra prendre garde de ne pas donner l'impression qu'elle entend de quelque manière encourager la pratique des réserves ; d'autre part, la règle qu'elle posera devra être assez souple pour tenir compte des développements de la période récente.

71. M. TABIBI constate que la question des réserves a pris depuis cinquante ans une importance accrue, à mesure qu'augmentait le nombre des traités conclus, celui des parties aux traités, enfin celui des questions traitées dans ces instruments. Parmi les faits que l'on peut considérer comme autant de tournants dans l'histoire récente de la question des réserves, on peut citer la décision prise au sujet de la réserve faite par la Chine au Traité de Versailles en 1919, le rejet de la réserve faite par l'Autriche à la Convention de 1925 sur l'opium, enfin l'Avis donné en 1951 par la Cour internationale de Justice au sujet des réserves à la Convention sur le génocide. Le projet présenté par le Rapporteur spécial tient compte de tous ces faits nouveaux.

72. Il fait aussi sa place au principe du consentement des Etats, qui domine tout le développement moderne du droit international en la matière. En vérité, parmi tous les cas importants qui sont étudiés par le Rapporteur spécial, on n'en saurait trouver un seul où le consentement des autres parties au traité n'ait pas été donné à une réserve, que ce soit expressément ou de manière implicite. D'un autre côté, il n'est pas de cas que l'on puisse citer comme constituant un précédent en faveur de la théorie selon laquelle un Etat pourrait faire toutes les réserves qu'il désirerait. Néanmoins, vu la manière dont le droit en vigueur conçoit l'élaboration des traités, les parties jouissent d'une grande latitude quant à la pratique qu'elles entendent suivre en concluant des traités ; pourvu que le principe du consentement soit respecté, les parties sont libres d'adopter le mécanisme qui leur convient. Rien ne les empêche de stipuler qu'il ne sera pas admis de réserves à un traité déterminé, comme il a été fait au sujet de l'article premier du pacte de la Société des Nations. M. Tabibi partage l'opinion de M. Ago sur ce point que, dans le cas même ou le traité est muet sur la question, des réserves peuvent être formulées par les parties en se fondant sur l'interprétation du traité lui-même. En résumé, M. Tabibi se déclare partisan de la théorie de la primauté du consentement et reconnaît le droit, pour tout Etat, de formuler des réserves.

73. S'il n'est pas question de dénier aux Etats parties à un traité le droit de faire une objection à une réserve, on se trouve devant une question difficile à résoudre s'il arrive qu'à une réserve d'importance mineure faite pour des raisons d'ordre purement constitutionnel, soit opposée, pour des raisons politiques ou autres, une objection visant à interdire à l'Etat qui a formulé la réserve la possibilité de devenir partie au traité. C'est là une question qui devra être posée dans le projet ; il faudrait, en effet, mettre au point les dispositions nécessaires pour prévenir de pareils abus.

74. M. ROSENNE, approuvant d'une manière générale la position du Rapporteur spécial, est d'avis que puisque l'existence d'une société internationale organisée est devenue une réalité, le débat général sur la question des réserves devrait être limité à la préoccupation majeure du droit international, des organisations internationales et, en fait, des relations internationales, à savoir le problème des réserves aux traités multilatéraux de caractère général. Par conséquent, la question des réserves aux traités bilatéraux ou plurilatéraux devrait être laissée de côté, les considérations qui s'appliquent

à cette dernière catégorie de réserves étant tout à fait différentes. De plus, c'est surtout au sujet des réserves aux conventions multilatérales universelles que l'Assemblée générale a demandé avis à la Commission.

75. La convention multilatérale de caractère général est un instrument spécial et sans équivalent du droit international public ; son emploi et son importance se développeront forcément à mesure que s'agrandit la communauté internationale et que les besoins de cette communauté se diversifient ; nul ne peut prédire où s'arrêtera ce développement. Du fait de cet usage plus répandu, le problème des réserves a cessé depuis longtemps de n'avoir qu'une signification juridique ou doctrinale ; il a acquis une importance politique.

76. La convention multilatérale étant essentiellement une institution du droit international public, M. Rosenne partage l'avis de M. Lachs et d'autres membres de la Commission sur la valeur décroissante des notions tirées d'un système de droit civil ; en effet les systèmes de droit civil ne comportent pas d'institution comparable qui joue un rôle à la fois législatif et contractuel et qui repose en principe sur le consentement des Etats.

77. M. Rosenne pense aussi comme M. Lachs que la Commission rédige une règle supplétive et qu'elle aura raison de la fonder sur une série de présomptions. Toutefois, ces présomptions doivent être souples ; M. Tabibi a souligné fort justement que le projet ne doit pas encourager les réserves, mais il serait utopique et probablement contraire au rôle que doivent jouer les conventions multilatérales d'exclure complètement les réserves.

78. En outre — et ceci est une autre raison de limiter le débat — les réserves aux conventions multilatérales générales sont entièrement distinctes des soi-disant réserves qui sont faites quelquefois lors de l'admission d'Etats au sein d'organisations internationales. Le caractère unilatéral des réserves a été souligné à juste titre, tandis que, dans le cas des demandes d'admission auxquelles il vient d'être fait allusion, le processus est essentiellement contractuel ; ce genre de problème n'entre donc pas dans le cadre du débat, bien qu'il puisse être traité par la suite. A ce sujet, M. Rosenne estime que l'expression « l'usage établi d'une organisation internationale », employée à l'alinéa *a*) i) du paragraphe 1 de l'article 17, s'applique non à la constitution de l'organisation, mais seulement aux traités conclus sous ses auspices, lorsque la constitution de l'organisation contient des dispositions sur la conclusion des traités.

79. Malgré les nombreuses critiques qui ont été formulées contre l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la question des réserves à la Convention sur le génocide (1951), le Rapporteur spécial n'a pas hésité à introduire au paragraphe 2 de l'article 17 la notion de la compatibilité en tant que critère général pour la présentation des réserves. De l'avis de M. Rosenne, cette disposition représente un grand progrès dans la clarification du droit international en la matière, surtout si l'on y ajoute les critères plus objectifs des articles 18 et 19. Certes, des problèmes extrêmement délicats de mise en œuvre peuvent se poser, mais le système est fondamentalement applicable. Il faudrait tout de même établir une distinction entre l'application du critère par les Etats et son application par le dépositaire, que celui-ci soit le secrétariat de l'organisation intéressée ou un Etat désigné à cet effet. Lorsque c'est le secrétariat qui est dépositaire, le principe posé par l'Assemblée générale dans sa résolution 598 (VI) est que le dépositaire doit adopter une attitude de neutralité et ne doit pas statuer sur les effets juridiques de la réserve ou des objections à cette réserve. La Commission devra se demander s'il n'y a pas lieu d'appliquer le même principe lorsque les fonctions de dépositaire sont confiées à l'une des parties contractantes. Le principe suivant lequel le Rapporteur spécial propose que soit déterminée la compatibilité d'une réserve avec l'objet du traité semble raisonnable, mais il serait peut-être sage de l'étendre aux trois articles. Son insertion dans l'article 19, en particulier, correspondrait à l'Avis que la Cour a émis en 1951 sur la Question II dans l'affaire de la Convention sur le génocide : elle a alors eu recours au critère de la compatibilité non seulement pour les réserves mais aussi pour les objections [6].

80. Au paragraphe 1 du dispositif de la résolution 598 (VI) de l'Assemblée générale, il est recommandé que les organes des Nations Unies, les institutions spécialisées et les Etats envisagent, lors de l'élaboration des conventions multilatérales, l'opportunité d'insérer dans ces conventions des dispositions concernant la recevabilité ou l'irrecevabilité des réserves et l'effet qu'il faut attribuer aux réserves : ce principe général devrait faire l'objet d'une mention spéciale dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale. Et pourtant le texte de cette recommandation ne va pas sans soulever quelques difficultés : ainsi, l'expérience de la première Conférence sur le droit de la mer a montré que la question d'un article sur les réserves pouvait créer des difficultés d'ordre politique dans une conférence de plénipotentiaires et que le silence d'un traité sur ce point pouvait lui-même poser de difficiles problèmes d'interprétation. A ce sujet, M. Rosenne tient à confirmer l'avis qu'il a exprimé à la séance précédente, à savoir qu'en renvoyant au texte d'un traité, on oblige à procéder à une interprétation qui est chose beaucoup plus compliquée que la simple lecture du traité ; on oblige à examiner la teneur du traité dans tout son contexte d'actes diplomatiques. Le Comité de rédaction aiderait donc à clarifier tous les articles sur le droit des traités s'il pouvait trouver une formule pour désigner ce mode plus complexe d'interprétation.

81. Les considérations qui précèdent ont amené une fois M. Rosenne, en qualité de représentant de son pays à l'Assemblée générale, à formuler certaines critiques concernant les travaux antérieurs de la Commission. La recommandation de l'Assemblée générale qu'il vient de mentionner s'adresse à tous les organes des Nations Unies et par conséquent à la Commission elle-même. Lors de l'examen des projets de la Commission sur le droit de la mer ou la procédure d'arbitrage, par

[6] Voir *supra* la note du par. 4.

exemple, la tâche des représentants des divers gouvernements eût été facilitée si la Commission avait fait figurer dans ces projets au moins certaines clauses finales, en particulier les clauses relatives aux réserves, qui peuvent être considérées comme traitant en partie de questions de fond. Il serait d'ailleurs particulièrement regrettable qu'aucune clause finale, en particulier aucun article ou groupe d'articles sur les réserves, ne figure dans le projet de la Commission sur le droit des traités.

82. Pour revenir à la question du critère de la compatibilité, s'il est vrai qu'en l'absence d'un système universel de juridiction obligatoire il peut être difficile de régler des différends relatifs à l'application de ce critère, en revanche il y a de grands risques à exagérer ces difficultés. Depuis que ce critère a été introduit en 1951, il n'y a pas eu beaucoup de différends graves sur son application. En outre, bien que le règlement judiciaire des différends ait souvent été préconisé, une préférence exclusive pour cette méthode n'est pas toujours compatible avec l'Article 33 de la Charte, où sont énumérées plusieurs autres méthodes de règlement pacifique. L'affaire de la réserve de l'Inde à la Constitution de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime montre qu'il est possible de trouver d'autres modes de règlement. Par conséquent, il semble inopportun de mettre l'accent sur l'absence d'un système universel de juridiction obligatoire.

83. M. Briggs a envisagé que la recevabilité des réserves pourrait, dans les cas non réglés d'autre façon, être prononcée à une majorité déterminée des Etats. M. Rosenne n'est pas partisan de cette méthode, qui pousse trop loin l'analogie entre le traitement des réserves aux conventions multilatérales et le système de l'admission des membres dans les organisations internationales, et qui donne trop de poids à l'autorité théorique de la majorité en ce qui concerne l'adhésion d'Etats qui, de prime abord, ne paraissent pas avoir qualité pour adhérer. Peut-être ce problème très ardu pourrait-il être réglé par arrangement bilatéral entre les Etats qui consentent et les Etats qui font objection ; en tout cas, il ne serait pas bon de le régler par décision majoritaire. A ce propos, il faut établir une nette distinction entre les problèmes des réserves et ceux de l'adhésion. Un Etat adhère à un traité sous sa forme existante ; que se passerait-il si un Etat demandait à adhérer, était admis et ensuite prétendait formuler une réserve dans des conditions qui feraient jouer la règle supplétive ?

84. De l'avis de M. Rosenne, le moment est venu de prier le Rapporteur spécial de reprendre ces articles pour en établir un texte plus simple ou les fragmenter, en tenant compte des modifications décidées au cours des débats sur les articles précédents.

85. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répondant à M. Briggs et à M. Rosenne, dit que s'il a fait figurer dans le seul article 17, et non dans les articles 18 et 19, la disposition relative au critère de la compatibilité avec l'objet et le but du traité, c'est parce que l'introduction de ce critère dans les deux autres articles pourrait avoir pour effet de modifier trop radicalement la position des Etats à l'égard des réserves. La règle générale est à son avis que, si un Etat fait objection à une réserve, cet Etat ne sera pas partie au traité à l'égard de l'Etat qui fait la réserve ; et il a cru bon de ne pas lier ce point à la question de la compatibilité avec l'objet et le but du traité. Si un Etat, pour des raisons qui lui sont propres, considère que la réserve touche une question importante et si, en conséquence, il n'est pas disposé à nouer avec l'Etat auteur de la réserve les relations prévues par le traité, il peut faire une objection en vertu de sa souveraineté et de cette manière empêcher le traité d'avoir effet entre lui et cet autre Etat. C'est seulement si cette interprétation de la règle générale est erronée que le critère de la compatibilité avec l'objet et le but du traité peut être rendu décisif pour l'application des articles 18 et 19.

86. Quant à la suggestion de M. Rosenne qu'une nouvelle rédaction de l'article soit établie maintenant, le Rapporteur spécial dit qu'il a besoin d'indications plus complètes de la Commission sur divers points de fond. Il a déjà établi pour ces articles un texte plus détaillé qu'il n'était peut-être nécessaire, afin d'amener la Commission à préciser ses vues sur les points qu'elle désire retenir.

87. M. PAREDES, se référant à la définition du mot « réserve » qui figure à l'alinéa *l*) de l'article 1er, dit qu'il n'admet pas tout à fait qu'une réserve soit « une déclaration unilatérale ». Peut-être pourrait-on employer un autre adjectif en prévision des cas où plusieurs Etats font des réserves identiques, conjointement ou séparément.

88. Il voudrait savoir si l'expression « une certaine disposition qui modifiera les conséquences juridiques du traité », qui se trouve dans la même définition, signifie que les réserves qui dénaturent complètement le traité sont recevables. D'après les articles 17, 18 et 19, il semblerait qu'elles ne le sont pas.

89. Les ministères des affaires étrangères de plusieurs Etats américains ont étudié à fond l'importante question de savoir si un Etat qui adhère peut faire des réserves à un traité existant. Compte tenu des conclusions auxquelles ces ministères ont abouti, M. Paredes se félicite que le Rapporteur spécial soit partisan de permettre aussi aux Etats qui adhèrent, et non pas seulement aux signataires, de faire des réserves. Puisque, lorsqu'ils ouvrent un traité à l'adhésion, les Etats signataires proposent en fait à d'autres Etats de l'accepter en totalité ou en partie, M. Paredes estime lui aussi qu'il n'est que juste, dans le cas d'une acceptation partielle, de permettre aux parties initiales de réexaminer toute la question avant d'accepter l'adhésion d'un Etat dont la réserve pourrait modifier complètement le but du traité.

90. Il importe manifestement d'interpréter l'intention des parties. Si une réserve est de nature à troubler l'application normale du traité, elle ne doit pas être acceptée, mais si l'esprit fondamental du traité est maintenu et que la réserve ne touche que le détail, les parties doivent donner leur consentement. En tout cas, la volonté expresse ou implicite des parties l'emporte.

91. Il est fort souhaitable que tous les traités contiennent l'indication expresse des dispositions à l'égard desquelles des réserves sont recevables. A cette fin, le traité doit ou bien énumérer les clauses pour lesquelles les réserves sont admises, ou bien celles pour lesquelles les réserves ne sont pas admises. M. Paredes préfère la formule négative parce qu'elle met davantage en relief ce que les signataires considèrent comme essentiel dans le traité.

La séance est levée à 13 heures.

652e SÉANCE

Lundi 28 mai 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 17. — FACULTÉ DE FORMULER DES RÉSERVES ET DE LES RETIRER *(suite)*

ARTICLE 18. — LE CONSENTEMENT AUX RÉSERVES ET SES EFFETS *(suite)*

ARTICLE 19. — L'OBJECTION AUX RÉSERVES ET SES EFFETS *(suite)*

1. Le **PRÉSIDENT** invite la Commission à poursuivre l'examen des trois articles sur les réserves.

2. M. **JIMÉNEZ** de ARÉCHAGA approuve, dans l'ensemble, la manière dont le Rapporteur spécial a traité la question des réserves et, à une exception près, il est disposé à accepter ses propositions. Le projet mérite des éloges car il représente un réel progrès, notamment en ce qui concerne la question la plus controversée, celle de l'effet des objections aux réserves.

3. Sur ce point, le Rapporteur spécial a proposé, à titre de règle supplétive, ce que l'on a appelé le système panaméricain, lequel paraît avoir obtenu l'approbation de la majorité des membres de la Commission, y compris ceux qui, comme M. Amado et M. Bartoš, avaient autrefois soutenu une opinion différente. M. Jiménez de Aréchaga est particulièrement heureux de voir un juriste anglais aussi distingué que le Rapporteur spécial témoigner de cette attitude nouvelle à l'égard du système panaméricain que les compatriotes du Rapporteur spécial avaient autrefois contesté, y voyant une sorte d'hérésie juridique.

4. Le système panaméricain perdrait toutefois beaucoup de sa force et de sa vitalité originelles s'il devait être adopté de la manière qu'envisage le Rapporteur spécial. La règle supplétive que propose Sir Humphrey reviendrait à appliquer ce système aux traités multilatéraux, alors qu'il cesserait de s'appliquer précisément dans la région où il a pris naissance. En effet, le Rapporteur spécial propose que les réserves aux traités plurilatéraux soient soumises à la règle de l'unanimité, si bien qu'il suffirait de l'objection d'une seule partie pour interdire à l'Etat qui a formulé la réserve de devenir à son tour partie au traité. En réalité, si le système panaméricain est assez commode et d'une souplesse assez grande pour être adopté comme règle supplétive applicable dans le monde entier aux réserves faites aux traités multilatéraux, il n'y a pas de raison qu'il cesse de constituer la règle supplétive sur le plan régional où il est né et où il est toujours en vigueur. Là encore, la distinction entre traités multilatéraux et traités plurilatéraux complique inutilement une question déjà difficile.

5. La question de l'effet des objections aux réserves sur la possibilité pour l'Etat qui a formulé la réserve de devenir partie au traité s'est posée à propos de tous les traités multilatéraux qu'ils fussent de portée universelle ou régionale. La seule distinction que certains aient suggéré d'établir est une distinction entre les conventions multilatérales susceptibles d'être divisées en une série de relations bilatérales, et les conventions multilatérales où l'accord de toutes les parties est requis sur l'intégralité du texte. M. Jiménez de Aréchaga ne se souvient pas que l'on ait jamais soutenu que, si le champ d'application du traité ou le nombre des parties sont limités, l'acceptation unanime des réserves devient nécessaire. Le système qui répudie la règle de l'unanimité a pris naissance dans le cadre régional et, en 1951, la Commission a déclaré que ce système dit panaméricain convient particulièrement aux conventions régionales.

6. La distinction entre traités plurilatéraux et multilatéraux devrait être supprimée, comme n'ayant rien à voir avec la question des réserves et la règle supplétive proposée par le Rapporteur spécial devrait s'appliquer à toutes les conventions multilatérales, quelle que soit leur portée.

7. Lors d'une séance antérieure de la présente session, la Commission a décidé de renoncer à cette même distinction à propos des règles de vote à suivre pour l'adoption d'un traité. Il y a un rapport étroit et évident entre le vote sur le texte d'un traité et la possibilité de faire des réserves et de devenir partie au traité malgré ces réserves. Il y a de plus en plus de conventions multilatérales qui sont adoptées à la majorité, qu'elles soient universelles ou régionales, il convient donc d'inscrire dans le projet une clause qui jouerait le rôle d'une soupape de sûreté au bénéfice des Etats dont les intentions ont été mises en échec par une majorité contraire lors du vote sur certains articles, si l'on veut qu'ils deviennent jamais parties au traité quand telle a été l'issue des négociations.

8. M. Jiménez de Aréchaga propose donc de supprimer, à l'article 18, l'alinéa *b*) i) du paragraphe 4 et, à l'article 19, les alinéas *b*) des paragraphes 1, 3 et 4. Jointes à certaines modifications de rédaction, ces suppressions simplifieraient grandement le texte.

9. Il approuve sans réserve la règle du paragraphe 5 de l'article 17 selon laquelle la décision touchant la

recevabilité d'une réserve à un traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, doit être prise par l'organe compétent de ladite organisation. Cependant, la décision peut également appartenir à l'organe compétent d'une organisation internationale lorsqu'il s'agit de certaines autres catégories de traités. Par exemple, le protocole de la Convention pour la simplification des formalités douanières (1923) [1] reconnaissait au Conseil de la Société des Nations compétence pour décider de la recevabilité d'une réserve et les organes compétents de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Union postale universelle exercent la même fonction en ce qui concerne les conventions sanitaires et les conventions postales. La clause de réserve « à moins que le traité n'en dispose autrement » devrait donc être employée, pour bien préciser que, dans les trois articles, la Commission ne fait que codifier les règles qui s'appliqueraient au cas où le traité lui-même n'aurait pas prévu une procédure différente.

10. M. de LUNA félicite le Rapporteur spécial des solutions proposées qui sont empreintes d'un si prudent réalisme, du commentaire clair et convaincant qu'il a donné aux articles et de l'historique qui figure dans l'annexe à son rapport.

11. La Commission ne peut prétendre ignorer le fait que les Etats se sont prononcés, en majorité, pour la règle de la liberté des réserves. Certes, la pratique des réserves est en contradiction avec le droit classique des traités, mais l'évolution des relations internationales l'a rendue nécessaire. Autrefois, à l'époque où le droit international était en réalité le droit des grandes puissances européennes, alors gouvernées par des souverains absolus, même un traité multilatéral était normalement adopté à l'unanimité dans une conférence internationale ; mais le nombre des signataires était toujours relativement peu élevé.

12. Le pouvoir absolu a cédé la place au régime constitutionnel et, de nos jours, les conférences internationales réunissent un grand nombre d'Etats ; le droit international commence à devenir vraiment universel. Aussi l'adoption du traité à la majorité, et non plus à l'unanimité, est devenue de plus en plus fréquente et la nécessité d'admettre des réserves s'est, en conséquence, imposée.

13. Les réserves doivent être admises pour permettre au pouvoir législatif de se protéger contre certaines conséquences juridiques du traité qui lui est soumis par le pouvoir exécutif, au lieu d'être obligé soit d'approuver, soit de refuser en bloc le texte du traité.

14. Il existe un autre argument que l'on peut invoquer à l'appui de la règle proposée par le Rapporteur spécial. Comme l'a fait observer M. Lachs à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, si la règle de la majorité s'applique à l'adoption du texte définitif d'un traité, la logique veut que la même règle s'applique lorsqu'il s'agit des conditions auxquelles la minorité peut adhérer au traité [2].

15. Les Etats-Unis d'Amérique ont affirmé dans un exposé écrit à la Cour internationale de Justice, à propos des Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, qu'il n'existait aucune règle établie relative au statut juridique des réserves, hormis les deux règles suivantes : le droit des Etats de faire les réserves qu'ils jugent souhaitables et le droit identique pour tous les Etats de déterminer s'ils seront liés ou non par ces réserves [3]. La Commission devra donc user de prudence en s'aventurant sur le terrain du développement progressif du droit international, mais elle devra le faire sans pusillanimité, puisque les règles qu'elle formulera en la matière auront le caractère de règles supplétives, de *jus dispositivum*, et n'entreront en jeu que lorsque le traité lui-même gardera le silence sur la question des réserves.

16. M. de Luna approuve donc les solutions proposées par le Rapporteur spécial, qui sont proches du système panaméricain, tout en pensant que l'on pourrait, comme M. Tounkine l'a demandé à la séance précédente, s'attacher à simplifier la rédaction des articles. On devrait renoncer à distinguer entre traités plurilatéraux et traités multilatéraux, pour appliquer la formule panaméricaine à tous les traités, exceptés les traités bilatéraux.

17. Ainsi que Sir Humphrey le dit dans son rapport, « l'effet de la réserve sur l'intégrité *générale* du traité est minime ». De plus, il se trouve généralement compensé par le fait que l'admissibilité des réserves permet à un plus grand nombre d'Etats de devenir parties au traité.

18. M. de Luna n'approuve pas la disposition de l'alinéa *a)* du paragraphe 2 de l'article 17 qui pose le principe de « la compatibilité de la réserve avec l'objet et le but du traité ». Bien qu'il soit tout à fait exact, cela dépend malheureusement du jugement subjectif des Etats et il est donc impossible de l'appliquer avec certitude dans la pratique.

19. M. CASTRÉN juge satisfaisantes, dans l'ensemble, les propositions du Rapporteur spécial.

20. Il importe souvent que le nombre des parties au traité soit aussi élevé que possible. Si l'on désire conclure une convention universelle, il est difficile de voir comment on arriverait à ce résultat, dans une communauté d'Etats qui compte plus de cent membres, sans recourir à l'institution des réserves. Certes, certains traités sont indivisibles ; de même, il peut y avoir dans un traité déterminé des dispositions que chaque partie au traité doit accepter telles quelles ; ce sont des cas dont le Rapporteur spécial a tenu compte. De plus, à supposer qu'un Etat signataire juge une réserve incompatible avec l'objet ou le but du traité ou d'une autre manière contraire à ses intérêts, il peut faire une objection à la réserve et empêcher le traité d'entrer en vigueur entre lui-même et l'Etat qui a formulé la réserve.

21. D'un autre côté, il ne faudrait pas encourager le recours aux réserves. C'est pourquoi M. Castrén approuve entièrement les dispositions de l'alinéa *b)* du

[1] Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. XXX, p. 408.

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1951*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.6. vol.II), p. 5. Pour le texte français, voir le document A/CN.4/41, p. 140.

[3] *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Mémoires, plaidoiries et documents*, C.I.J., 1951, p. 30.

paragraphe 3 de l'article 17, selon lesquelles une réserve formulée au moment de la signature, si celle-ci est sujette à ratification ou à acceptation, ne continue de produire effet que si l'instrument de ratification ou d'acceptation répète la réserve.

22. M. Castrén ne croit pas que le fait d'admettre les réserves dans les limites raisonnables que fixe le projet du Rapporteur spécial doive donner aux Etats une trop grande latitude. Si les réserves vont trop loin, elles seront généralement rejetées ; de plus, selon la règle de réciprocité posée à l'alinéa *a*) ii) du paragraphe 5 de l'article 18, les autres parties au traité ont le droit de se soustraire à l'application des dispositions en question dans leurs relations avec l'Etat qui a formulé les réserves.

23. La recevabilité des réserves peut, bien entendu, conduire à des résultats inattendus. C'est ainsi qu'une convention multilatérale conclue entre cinq Etats peut se trouver transformée en une série de dix traités bilatéraux de contenu différent, ou même se réduire à un seul traité bilatéral, résultat qui est toutefois préférable à un échec total.

24. A l'opposé de ce qui est admis lorsqu'il s'agit de l'adhésion, il existe une présomption en faveur de la recevabilité des réserves en cas de silence du traité sur la question. Si les deux solutions diffèrent, cela tient à ce que l'acceptation d'un nouvel Etat en qualité de partie au traité offre en général plus d'importance que le fait, pour un Etat qui s'est qualifié pour devenir partie au traité, de se soustraire à certaines de ses dispositions.

25. En ce qui concerne la question des critères de la recevabilité des réserves, il faudrait s'en tenir à des critères objectifs, fondés sur les réactions des autres Etats intéressés aux réserves formulées. Cependant, rien n'empêche qu'on inscrive dans le projet une disposition telle que celle de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 17, invitant les Etats à s'abstenir de formuler certaines réserves.

26. Il est intéressant de relever à ce propos que cette disposition n'est assortie d'aucune sanction.

27. Quant à la définition de la « réserve » donnée à l'alinéa *l*) de l'article 1er, M. Castrén met en doute qu'il soit opportun de conserver la deuxième phrase ; les déclarations explicatives et autres dont il est question dans cette phrase sont peu fréquentes dans la pratique ; de plus, à supposer qu'il s'en présente, on voit difficilement qui décidera de la nature de la déclaration.

28. On trouve dans les articles 17, 18 et 19 du projet quelques expressions imprécises, par exemple, à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 17 les expressions « la nature du traité » et « l'usage établi d'une organisation internationale ». A l'alinéa *b*) du même paragraphe, il est question des « Etats intéressés » sans qu'aucune indication précise soit donnée sur les Etats dont il s'agit.

29. M. Castrén estime, comme d'autres membres de la Commission, qu'il faudrait simplifier la rédaction des articles 17, 18 et 19. On devrait notamment renoncer à distinguer entre traités plurilatéraux et traités multilatéraux, de sorte qu'une seule et même règle pourrait s'appliquer aux uns et aux autres, suivant la solution proposée par M. Jiménez de Aréchaga.

30. Dans une intervention antérieure, M. Castrén a proposé de supprimer l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 17. Il propose en outre de supprimer, à l'article 18, l'alinéa *a*) iii) du paragraphe 2, parce que le cas envisagé dans cette disposition ne se présente dans la pratique que très rarement, l'alinéa *b*) du paragraphe 2, parce qu'il n'ajoute rien à l'alinéa *a*) i) du paragraphe 2, enfin la dernière partie de l'alinéa *b*) du paragraphe 3, commençant par les mots « toutefois, s'agissant d'un traité multilatéral... », car un Etat qui n'est pas encore partie au traité, mais qui a reçu notification de la réserve, peut présenter une objection dans le délai normal, quoique ses objections soient naturellement dépourvues d'effet juridique s'il ne devient pas partie au traité.

31. Il y a également à l'article 19 certaines dispositions qui peuvent être supprimées ou abrégées par suite des modifications que M. Castrén a proposées à l'article 18, mais il s'abstiendra d'entrer dans ces détails.

32. M. VERDROSS se déclare d'accord, dans l'ensemble, sur les dispositions des articles 17, 18 et 19 qui traduisent la pratique internationale en matière de réserves. Ces articles cependant pourraient être rédigés de façon plus claire. Trois situations différentes peuvent se présenter qu'il faut examiner successivement. Premier cas, le traité contient des dispositions précises sur la question des réserves ; ce sont alors ces clauses du traité qui s'appliquent. A ce propos, M. Verdross partage l'opinion que M. Yasseen a exprimée à la précédente séance, à savoir qu'il faut tenir compte de la nature et de l'objet du traité, qui en sont l'essence même.

33. Deuxième cas, le traité interdit expressément les réserves et alors il n'y a pas de problème.

34. Dans le troisième cas, qui est aussi le plus délicat, le traité ne contient pas de dispositions concernant les réserves. Trois éventualités sont alors possibles ; ou un Etat fait une réserve que toutes les parties contractantes acceptent ; ou un Etat fait une réserve et les parties contractantes, sans la rejeter positivement, n'adoptent pas une attitude définie à l'égard de cette réserve ; il faudrait que le projet d'articles en cours d'élaboration établisse une présomption applicable à ce cas. Troisième possibilité : la réserve est acceptée par certaines parties contractantes mais ne l'est point par d'autres ; dans ce cas, le problème se complique car il faut déterminer si le traité est en vigueur entre l'Etat qui a formulé la réserve et les Etats qui l'ont acceptée et s'il n'est pas en vigueur entre l'Etat qui a formulé la réserve et les Etats qui ne l'ont pas acceptée.

35. M. Verdross ne peut accepter les dispositions de l'alinéa *a*) i) du paragraphe 1 de l'article 17. Même si les réserves sont incompatibles avec la nature du traité, la recevabilité des réserves dépendra du contenu du traité et de l'accord des parties sur la question.

36. M. GROS félicite le Rapporteur spécial de la clarté avec laquelle il a présenté la question dans son

commentaire et de l'historique extrêmement intéressant qu'il a joint en annexe à son rapport ; ce sommaire restera pour ceux qui enseignent le droit international une leçon classique sur les réserves dans les conventions multilatérales.

37. Un traité est un instrument qui établit un régime juridique, non pas des régimes juridiques différents, ou alors il ne s'agit plus de traité mais d'échanges internationaux de graduation différente entre un certain nombre de parties. C'est la notion d'intégrité du traité à laquelle on a opposé celle de la flexibilité.

38. Dans son Avis consultatif sur les Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Cour internationale de Justice a insisté sur le fait que l'intégrité des traités a « une valeur de principe indéniable » en droit international [4]. L'intégrité du traité est un principe juridique sans lequel il n'y a pas de droit international car il est une simple conséquence de la règle primordiale *pacta sunt servanda*. Ce principe et cette règle signifient que les traités doivent être respectés tels qu'ils ont été faits par les parties ; le régime juridique établi par les traités ne peut donc être modifié par un Etat qui est resté étranger au traité mais voudrait imposer ses conditions pour devenir partie.

39. Comme l'a rappelé M. Ago, un Etat qui désire devenir partie à un traité en formulant des réserves fait en réalité une proposition de modification unilatérale du traité. Un traité conclu pour établir certains rapports juridiques ne saurait être modifié par un Etat désireux d'y devenir partie ; cet Etat ne peut que demander aux parties qui ont fait le traité si elles sont d'accord sur les propositions de modification qu'il leur fait.

40. Dans son remarquable commentaire, le Rapporteur spécial s'est montré indulgent pour le système de la flexibilité. En particulier, M. Gros ne peut approuver les remarques formulées dans les dernières phrases du paragraphe 5 de ce commentaire. Les arguments avancés ne l'ont pas du tout convaincu et il estime que l'on ne peut en déduire la justification des règles de droit proposées dans le rapport pour l'interprétation d'un traité où il n'y aurait pas de clause concernant les réserves.

41. M. Gros donne ensuite trois exemples pratiques pour illustrer sa thèse. Aux termes de la Convention internationale de 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures [5], les parties sont tenues d'installer dans les grands ports des équipements permettant aux navires de vidanger leurs soutes. Or, deux Etats ont adhéré à cette Convention en faisant des réserves sur cette obligation. Le Rapporteur spécial peut-il encore soutenir, comme il l'a fait au paragraphe 5 de son commentaire, que lorsqu'un Etat qui a fait une réserve refuse d'exécuter l'une des clauses les plus importantes d'une convention « la situation de l'Etat qui ne formule pas de réserve n'est nullement aggravée si l'Etat qui a formulé une réserve devient partie au traité dans une mesure limitée ».

42. Autre exemple, la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, signée à Genève le 29 avril 1958 [6]. L'une des dispositions essentielles du système mis au point par cette Convention pour la protection des pêcheries est celle qui prévoit le contrôle et l'arbitrage technique. Peut-on imaginer qu'un Etat adhère à une telle Convention en faisant, par exemple, une réserve sur l'ensemble du système de contrôle ou sur l'arbitrage technique ?

43. Les discussions internationales en cours sur l'espace extra-atmosphérique constituent le troisième exemple. On s'efforce actuellement d'élaborer une convention internationale sur le droit spatial. Cette convention contiendrait, sans doute, deux séries de dispositions, les premières prévoyant l'échange d'informations en ce qui concerne l'envoi de fusées dans l'espace et les secondes, la responsabilité pour les dommages qui peuvent être causés par les véhicules spatiaux. Si une convention de ce genre était établie et qu'un Etat la signe en faisant une réserve sur sa responsabilité internationale en matière de dommages, les autres Etats signataires n'auraient-ils pas le droit de refuser de donner à l'Etat qui formule cette réserve les renseignements prévus dans le traité ?

44. Ces trois exemples montrent clairement que les réserves qui touchent à des questions importantes causent un grave préjudice aux Etats signataires, indépendamment du fait que l'apparence d'acceptation d'un traité alors qu'on détruit l'effet de cette acceptation par des réserves n'est pas un phénomène international à encourager.

45. Si la flexibilité a tant de partisans dans certaines sphères, c'est tout simplement parce que l'on est obsédé par les statistiques : on recherche l'universalité à tout prix. Mais M. Gros préfère cinquante signatures qui ont une portée générale à 105 signatures dont 55 seraient assorties de réserves multiples portant atteinte à l'unité du régime juridique institué par le traité.

46. C'est pourquoi il est tout à fait d'accord avec M. Briggs qui a critiqué la disposition contenue à l'alinéa *b*) ii) du paragraphe 4 de l'article 18. La Commission doit chercher avant tout le respect de la règle de droit qui a été établie par l'accord des Etats et ne pas se contenter d'un hommage purement verbal à l'idée de traités collectifs universels. Un traité collectif ne doit pas être dépecé en une multitude de rapports bilatéraux.

47. La conclusion que M. Gros tire provisoirement, c'est qu'il n'y a pas de place dans les traités pour d'autres réserves que celles que le traité lui-même a prévues. Tout traité collectif doit contenir une clause concernant les réserves : c'est absolument indispensable. Si une telle clause existe, il n'y a pas de problème. Toutefois, lorsque les négociateurs, après avoir débattu de la question des réserves, ne sont pas parvenus à se mettre d'accord, faute d'une majorité qui, aujourd'hui, est souvent des deux tiers, la seule conclusion que l'on puisse en déduire, c'est que le traité ne permet pas de

[4] Réserves à la Convention sur le génocide, « Avis consultatif », CIJ, *Recueil*, 1951, p. 21.

[5] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 327, p. 4.

[6] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol.II), p. 157.

réserve. Dans le cas extrêmement improbable et rare où les négociateurs n'auraient même pas discuté de la question des réserves, la recevabilité de celles-ci ne pourrait être déterminée qu'en tenant compte de l'intention des parties, dans chaque cas, eu égard à la nature du traité.

48. Le Rapporteur spécial a bien montré qu'il n'y a pas de critère objectif permettant de dire si une réserve est ou n'est pas acceptable, de façon générale. De plus, le Rapporteur a montré que, dans l'état actuel du droit international et des relations internationales, il n'y a pas de juge habilité à statuer sur la question de la recevabilité des réserves. Naturellement, il y a des exceptions : les conventions de l'Union postale universelle ou de l'Organisation mondiale de la santé contiennent des dispositions qui prévoient des mécanismes de contrôle.

49. M. Gros accepte entièrement l'analyse qu'a faite le Rapporteur spécial de la règle énoncée par la Cour internationale de Justice dans son Avis consultatif sur la question des réserves. Mais il fait observer que la décision de la Cour a été adoptée à une très faible majorité et que l'un des grands maîtres du droit des traités est au nombre des juges qui ont exprimé une opinion dissidente. En outre, la Cour a bien pris soin de préciser que son opinion n'était valable que pour le cas d'espèce qui lui était soumis, c'est-à-dire un cas où le contrôle était possible et où le traité était d'une nature particulière. Comment généraliser ce système s'il n'y a pas contrôle juridictionnel ?

50. Dans ces conditions, on ne peut dire de cette règle qu'elle soit autre chose qu'une simple directive, une recommandation aux Etats sur la conduite à tenir vis-à-vis des réserves.

51. La seule vraie règle en la matière, c'est que, dans ces cas résiduels où le traité ne contient pas de disposition concernant les réserves, il faut le consentement des parties avant qu'une proposition de réserve ait un effet quelconque. Il n'y a pas de droit d'un Etat à faire des réserves, il n'y a qu'un droit de proposer des réserves et M. Gros ne pense pas que l'on puisse établir comme règle générale qu'un tel droit peut être reconnu après coup à la majorité des deux tiers des Etats qui ont négocié le traité ou qui sont devenus parties au traité. Chaque cas doit être examiné en soi et, dans chaque cas, l'on doit s'efforcer de déterminer quelle a été l'intention des parties. La règle de la majorité des deux tiers ne peut qu'aboutir à l'admission des réserves : le désir de faire l'unanimité est si vif que l'on arrivera le plus souvent à réunir la majorité requise.

52. Par contre, si l'on s'en tient à la règle selon laquelle le consentement des parties est nécessaire, l'Etat qui propose une réserve devra négocier avec les Etats signataires et, par cette négociation, il pourra être amené soit à retirer sa réserve, soit à la modifier de manière à la rendre acceptable aux parties.

53. Ayant ainsi fait connaître ses vues sur les articles 17, 18 et 19 en général, M. Gros est prêt à participer à l'examen des dispositions, article par article, voire paragraphe par paragraphe.

54. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, se déclare pleinement d'accord avec M. Gros. Il n'a pas de renseignement touchant la Convention sur la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, mais il peut donner des détails complémentaires sur la Convention de Genève de 1958 relative à la pêche et à la conservation des ressources biologiques de la haute mer. M. Gros a dit avec raison que, s'il y avait eu un grand nombre de réserves aux dispositions de cette convention concernant le contrôle et l'arbitrage technique, la Convention aurait perdu tout son sens. Toutefois, le texte même de la Convention contient en son article 19 un moyen de régler cette situation. Au premier paragraphe de cet article, il est stipulé :

> « 1. Au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, tout Etat pourra formuler des réserves aux articles de la Convention autres que les articles 6, 7, 9, 10, 11 et 12 [7]. »

55. Au nombre des articles auxquels il n'est pas possible de faire des réserves figurent ceux qui contiennent des dispositions détaillées sur l'arbitrage technique.

56. La Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental contient, au paragraphe 1 de l'article 12, des dispositions analogues [8] :

> « 1. Au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, tout Etat pourra formuler des réserves aux articles de la Convention autres que les articles 1 à 3 inclus. »

57. L'article 1er est celui qui définit l'expression « plateau continental ». L'article 2 énonce les droits de l'Etat riverain sur le plateau continental. L'article 3 stipule que les droits de l'Etat riverain sur le plateau continental ne portent pas atteinte au régime des eaux adjacentes en tant que haute mer, ni à celui de l'espace aérien situé au-dessus de ces eaux.

58. Ainsi donc, le système adopté dans ces Conventions consiste à permettre que des réserves soient formulées pour tous les articles sauf pour les articles au sujet desquels les réserves sont expressément interdites. On arrive par ce système au même résultat qu'avec le système de l'interdiction de toute réserve sauf en ce qui concerne certains articles dénommés.

59. Ces deux Conventions de Genève paraissent constituer des exemples typiques de dispositions destinées à empêcher que ne se produisent ou du moins à rendre plus rares les situations que l'on a appelées des cas résiduels.

60. M. AMADO rappelle que, dans le mémoire qu'il a présenté en 1951, il exprimait l'avis que le traité collectif d'une manière générale a une unité de système qui doit être sauvegardée autant que possible. C'était l'une des raisons qui l'avaient mené à s'écarter de ses collègues latino-américains au cours des discussions à la Sixième Commission touchant la procédure adoptée

[7] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol.II), p. 160.

[8] *Ibid.*, p. 161.

par l'Union Panaméricaine [9]. Du point de vue pratique, il voudrait savoir si M. Gros ne pense pas qu'il y ait des chances pour que les Etats prennent des mesures de protection contre la menace que représente le droit illimité de formuler des réserves et qu'ils interdisent certaines catégories de réserves. La règle de la majorité des deux tiers permettrait aux membres de la communauté internationale de faire connaître leur opposition.

61. M. GROS dit qu'il a pris la Convention de 1958 sur la pêche en dehors du fait qu'elle contient une clause formelle sur les réserves, comme exemple de cas où un régime juridique international pourrait être sapé à la base et perdre tout son sens si les Etats avaient la faculté de faire toutes les réserves qu'ils veulent. La Convention de 1954 sur la pollution des eaux de la mer n'admettrait pas de réserves sur des articles auxquels cependant deux Etats en ont fait. Le raisonnement de M. de Luna n'est donc pas sans faille : on pourrait citer maints exemples pour prouver qu'un Etat qui fait des réserves peut porter atteinte aux intérêts des Etats qui n'en font pas.

62. Dans les grandes conférences internationales, certains cherchent avant tout actuellement à obtenir un aussi grand nombre de signatures que possible pour assurer l'universalité du traité, au détriment d'une autre exigence juridique : celle de l'intégrité du traité collectif. L'expérience montre qu'il ne faut pas toujours se fier à la sagesse de la majorité qui a tendance à se diriger vers les solutions de compromis et à accepter les réserves. Ce que l'on risque dans le cas où, après discussion, les dispositions relatives aux réserves n'ont pu être adoptées faute de la majorité requise, de sorte que le traité élaboré ne contient aucune clause sur ce point, c'est de voir les Etats en déduire que les réserves, quelles qu'elles soient, sont admises. La Commission doit donc affirmer au départ que les réserves ne seront recevables que si le traité contient une disposition formelle à cet effet.

63. M. TSURUOKA voudrait savoir si une réserve qui ne satisfait pas aux règles posées dans l'article 17 doit être de ce fait même considérée comme non recevable.

64. La Commission doit distinguer une réserve d'une déclaration sur l'interprétation du traité. Il n'est pas impossible qu'une réserve soit communiquée aux autres parties sans que celles-ci fassent d'observations, estimant qu'il s'agit d'une déclaration ; c'est plus tard seulement que l'Etat qui a fait la réserve déclarera qu'il n'est pas lié par certaines dispositions du traité en faisant valoir qu'il n'a pas été fait opposition à sa réserve.

65. A propos de l'opposition entre l'universalité et l'intégrité du traité, M. Tsuruoka estime avec le Rapporteur spécial qu'aux fins du traité, il faut prévoir une certaine souplesse, mais il n'en approuve pas moins M. Gros lorsque celui-ci dit que l'universalité serait vidée de son sens si au nom de ce principe on établissait, non un seul régime juridique, mais une série de régimes dans le cadre du traité. Il est bien évident que, pour empêcher pareille situation de se produire, les Etats doivent être prêts à faire des sacrifices et il faut que la Commission en dise un mot dans le commentaire.

66. Il est d'autant plus nécessaire, de nos jours, de garantir le principe de l'intégrité des traités qu'avec l'accroissement du nombre des Etats nouveaux, le danger de voir se multiplier les réserves est plus grand.

67. D'après le système adopté dans le projet, les intérêts des Etats qui ne font pas de réserves ne sont pas protégés dans la même mesure que ceux des Etats qui en font, d'où une certaine inégalité, puisque la seule possibilité qui s'offre aux premiers est de faire opposition à la réserve et de ne pas se lier par traité avec l'Etat qui la formule. Or, ce n'est point là une protection suffisante pour l'Etat qui objecte, s'il s'agit d'un traité normatif. Par exemple, dans le cas d'une convention internationale de travail, l'Etat qui objecte risquerait d'être placé dans une situation défavorable vis-à-vis de l'Etat qui formule la réserve, car le premier continue à être lié par toutes les dispositions de la convention, tandis que le second n'est lié que par certaines d'entre elles, si bien que le premier Etat perdra la position acquise sur le plan de la concurrence par rapport au second.

68. D'autre part, quelle est la situation lorsqu'une proposition tendant à ce que certains articles ne puissent faire l'objet de réserves est rejetée à une très faible majorité lors de la conférence où est négocié le traité et lorsque l'instrument élaboré ne contient pas de clauses relatives aux réserves ? Si l'on présume que le silence du traité implique que les réserves sont recevables, il peut arriver qu'au bout de quelque temps une réserve soit faite et communiquée aux Etats intéressés. Mais la situation n'est plus la même : le temps a rendu les chancelleries moins vigilantes et plus d'une pourra oublier de faire opposition dans le délai de douze mois, si bien que la réserve obtiendra peut-être, grâce à une voix, la majorité requise. On aboutira ainsi au résultat inverse de celui que voulait la conférence. Le projet du Rapporteur spécial est sans doute un peu trop favorable à l'idée d'autoriser les réserves sans tenir compte des intérêts des Etats qui n'en formulent pas. Pour contrebalancer cette tendance, M. Tsuruoka propose d'énoncer la règle en sens inverse, c'est-à-dire de stipuler que, si les autres parties ne donnent aucune réponse à la notification qui leur est faite des réserves proposées par un Etat, leur silence doit être interprété comme une opposition.

69. M. BRIGGS dit que, après s'être écarté de la règle de l'unanimité, la Commission ne doit pas faire un revirement trop brutal et adopter le système panaméricain, même sous une forme modifiée. Si l'on autorisait un trop grand nombre de réserves, l'universalité du traité serait toute fictive.

70. Il voudrait trouver une réponse à deux questions que soulèvent les articles 17, 18 et 19. Premièrement, un Etat qui formule une réserve qui n'est pas autorisée par le traité, peut-il devenir partie à ce traité si sa réserve se heurte à l'opposition d'un assez grand nombre

[9] *Annuaire de la Commission du droit international, 1951*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.6, vol.II), p. 21.

des autres parties ? Deuxièmement, quel est l'effet juridique d'une réserve reconnue comme recevable par la majorité des parties ?

71. En ce qui concerne la première question, il semblerait, d'après le paragraphe 1 de l'article 18 du projet du Rapporteur spécial, que si la réserve est recevable et que 99 des parties sur 100 y fassent opposition mais qu'une partie l'accepte, l'Etat qui formule la réserve deviendra, en fait, partie à un traité bilatéral qui le liera à l'égard de l'Etat qui accepte la réserve.

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, intervient pour faire observer que ce cas tombe sous le coup des dispositions de l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 17 : la réserve serait irrecevable parce que l'Etat qui la formule n'a pas obtenu le consentement de tous les autres Etats intéressés.

73. M. BRIGGS précise qu'il ne parle pas d'une réserve qui est interdite. Il croit que l'on pourrait s'inspirer de la nouvelle version qu'il a proposée pour l'article 13, pour formuler cette disposition de l'article 18 un peu différemment. On pourrait prévoir que si un Etat formule une réserve qui, sans être interdite par le traité, n'est pas non plus autorisée, il faudra pour qu'elle soit déclarée recevable, dans le cas d'un traité bilatéral ou d'un traité multilatéral conclu entre un nombre ou un groupe restreint d'Etats, le consentement de toutes les parties et, dans le cas d'un traité multilatéral portant sur des questions d'ordre général, le consentement des deux tiers des parties.

74. Il constate que, dans l'article 18, le Rapporteur spécial ne fait plus la distinction entre un traité multilatéral de caractère général négocié lors d'une conférence internationale convoquée par les Etats intéressés et un même traité élaboré au sein d'une organisation internationale. Dans l'un et l'autre cas, on devrait sans doute suivre, lors du vote sur la recevabilité d'une réserve, la même règle que celle qui a été appliquée pour l'adoption du texte du traité lui-même.

75. En ce qui concerne la deuxième question, deux solutions sont possibles : soit celle que le Rapporteur spécial propose dans le texte de l'article 19, à l'alinéa *c*) du paragraphe 4, soit une disposition plus audacieuse stipulant qu'une réserve acceptée à la suite d'un vote par la majorité des parties aurait force obligatoire pour toutes dans leurs relations avec l'Etat qui a fait la réserve.

76. M. de LUNA déclare que M. Gros a trop insisté sur une partie du raisonnement qu'il avait présenté et, ce faisant, lui a fait dire quelque chose qui n'est pas logique. M. de Luna a fait observer que, même si l'on s'en tient au principe de la réciprocité en ce qui concerne les droits des parties, le principe de l'intégrité des obligations découlant de traités-lois risque de placer l'Etat qui formule une réserve dans une situation privilégiée par rapport à celui qui n'en formule pas. C'est là un résultat qui peut avoir des conséquences plus ou moins graves selon la nature du traité. Mais la situation ne sera certainement pas meilleure si, dans l'exemple de M. Gros, l'Etat qui ne peut pas faire de réserve ne peut devenir partie à la Convention de 1954 et, de ce fait, sera libre de polluer les eaux de la mer comme bon lui semblera.

77. Le principe *pacta sunt servanda* est, certes, l'une des pierres angulaires du droit des traités, mais il ne sera pas nécessairement détruit si, par exemple, toutes les parties sauf une acceptent une réserve et si les obligations assumées par les parties ne sont pas uniformes. Il y a avantage à autoriser les réserves, car c'est le régime général établi par le traité, et non les réserves, qui à la longue sera reconnu comme établissant certaines règles. Un projet de convention est actuellement en cours de négociation à Paris au sujet des biens étrangers ; or, il y a un pays qui, en raison de sa situation économique et de l'équilibre précaire de sa balance des paiements, n'est pas en mesure de souscrire aux dispositions relatives à la liberté de transfert. Il serait infiniment regrettable, dans ces conditions, que l'on empêche ce pays de présenter une réserve, qui serait peut-être simplement temporaire, aux dispositions en question et de lui refuser la possibilité d'accepter toutes les autres clauses du traité y compris celles qui ont trait à l'arbitrage. Les deux propositions que M. de Luna a présentées sont liées et conformes au principe *pacta sunt servanda.*

78. M. AGO constate que la discussion qui, à la séance précédente, était axée sur des questions de droit a dévié sur des considérations d'ordre pratique puisque l'on cherche à déterminer s'il faut ou s'il ne faut pas favoriser les réserves. La Commission doit tâcher d'élaborer des règles précises et universelles d'une application aussi large que possible et c'est dans ce cadre qu'elle doit examiner la question. M. Ago sait tenir compte des réalités ; il n'ignore pas qu'il faut admettre la possibilité de faire des réserves, mais il attire l'attention des membres de la Commission sur les dangers d'abus qui risquent d'empêcher d'atteindre le but que tous ont en vue.

79. Plusieurs membres de la Commission se sont faits les champions plus ou moins ardents du principe de l'universalité et il n'est pas douteux que la pratique des réserves contribue à encourager les Etats à signer les traités. Mais si les réserves se multiplient au point de créer toute une série de régimes différents, l'universalité tant recherchée n'est plus qu'un mirage.

80. On regarde la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption d'un traité comme marquant un grand progrès dans la conclusion de conventions internationales de caractère général, mais si, par le biais des réserves, une minorité peut déjouer la volonté de la majorité, le résultat sera illusoire. Il y a aussi un autre cas à considérer : c'est celui où plusieurs Etats, qui peuvent avoir constitué la majorité à une conférence de codification et qui sont disposés à accepter une convention conclue sans réserves, peuvent hésiter à la ratifier parce que quelques Etats auront déjà fait des réserves à des clauses qu'ils considèrent, eux, comme essentielles.

81. Il est bien vrai que, lors d'une conférence réunie pour élaborer un traité, la majorité elle-même peut adopter une attitude trop libérale à l'égard des dispositions du traité qui pourront faire l'objet de réserves.

Mais l'autre éventualité qui a été évoquée pendant la discussion, à savoir le cas d'une conférence internationale au cours de laquelle le problème des réserves ne serait même pas abordé, est pour ainsi dire inconcevable. Là où il y a un danger réel, c'est lorsque, ne réussissant pas à atteindre un accord sur la liste des articles ouverts aux réserves, une conférence internationale finit par ne pas insérer dans le traité de clauses concernant les réserves, comme ce fut le cas pour la Convention de 1958 sur la haute mer. M. Ago espère que cette pratique sera très vivement déconseillée. Toutefois, pour le cas où cela se reproduirait, il faut que la Commission propose un moyen permettant de résoudre le problème *ex post facto*.

82. En matière de réserves, la Commission devrait revenir à une certaine rigueur, de manière à décourager les Etats à recourir trop fréquemment aux réserves.

83. M. EL-ERIAN, délaissant l'aspect théorique du problème, revient au côté plus pratique et constate que le Rapporteur spécial a réussi à concilier deux nécessités absolues : d'une part, celle d'assurer aux traités l'acceptation la plus large possible et, d'autre part, la nécessité de préserver leur intégrité et de maintenir l'uniformité des obligations.

84. Il s'est écoulé près de onze ans depuis que la Commission a soumis à l'Assemblée générale certaines considérations sur les réserves aux conventions multilatérales [10] et depuis que la Cour internationale de Justice a donné son avis consultatif concernant les réserves à la Convention sur le génocide. Le moment est maintenant venu où la Commission peut contribuer puissamment à la solution d'un problème très controversé.

85. Au lieu d'examiner s'il existe une règle de l'unanimité et ce que l'on doit considérer comme une limitation à la souveraineté des Etats, la Commission devrait tenir compte du fait que la pratique récente approuve sans ambiguïté le droit de formuler des réserves aux traités multilatéraux. C'est avec raison que le Rapporteur spécial s'est efforcé de sanctionner ce droit, pour autant que la réserve soit compatible avec la nature et l'objet principal du traité. On a reproché à ce critère d'être subjectif, mais les critères subjectifs ne sont nullement inconnus en droit international : on en trouve un exemple dans l'article 28 (*Rebus sic stantibus*) du projet de Harvard [11]. Ce critère ne lui paraît pas contenir d'élément perturbateur et il ne pense pas qu'il puisse saper le principe de l'intégrité des traités.

86. Le PRÉSIDENT déclare que, lorsque la discussion générale sera close, il priera le Rapporteur spécial d'indiquer quelles sont les questions de fond qui lui paraissent appeler une décision de la Commission avant que l'on puisse renvoyer l'article au Comité de rédaction.

La séance est levée à 17 h. 55.

[10] « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 3e session », *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, supplément n° 9* (A/1858), p. 3.

[11] Supplément de l'*American Journal of International Law*, vol. 29, n° 4, p. 662.

653e SÉANCE

Mardi 29 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre de jour]

ARTICLE 17. — FACULTÉ DE FORMULER DES RÉSERVES ET DE LES RETIRER *(suite)*

ARTICLE 18. — LE CONSENTEMENT AUX RÉSERVES ET SES EFFETS *(suite)*

ARTICLE 19. — L'OBJECTION AUX RÉSERVES ET SES EFFETS *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des trois articles sur les réserves.

2. Parlant en qualité de membre de la Commission, il dit que les principaux points sur lesquels diffèrent les opinions des membres de la Commission ont trait à ce qu'on appelle le principe de l'intégrité du traité et à l'opportunité de revenir à la doctrine traditionnelle qui semble avoir été généralement admise, du moins jusqu'en 1951. Ainsi, Lord McNair pouvait dire en 1938 que l'on pousse souvent trop loin l'analogie entre les traités internationaux et les contrats du droit privé, mais que celle-ci n'en avait pas moins son utilité pour résoudre les problèmes nés de la pratique qui consiste à assortir de réserves la signature ou la ratification des traités [1]. Lord McNair poursuivait ce raisonnement en assimilant les réserves aux contre-offres que connaissent les divers systèmes de droit interne, assimilant les clauses d'un traité à une offre soumise à l'acceptation des parties, offre que n'accepte pas l'Etat auteur de la réserve qui soumet à son tour une nouvelle offre sous une forme modifiée à l'acceptation des Etats parties au traité. Le sort de la réserve dépend donc de l'accueil que cette contre-offre recevra des parties au traité. Telle semble avoir été alors l'opinion généralement reçue et une thèse voisine avait la faveur de la Commission en 1951, comme il ressort notamment du mémorandum que M. Amado a présenté à l'époque [2].

3. Toutefois, ainsi qu'on le voit dans le commentaire du Rapporteur spécial, l'Assemblée générale n'a pas accepté ce principe, malgré la recommandation de la Commission ; la Cour internationale de Justice, elle aussi, avait refusé d'adopter cette doctrine dite traditionnelle en tant que règle de droit dans le cas des réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Compte tenu de cette opinion, de la pratique des Etats et des débats de

[1] *The Law of Treaties*, 1938, p. 105.

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1951* (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.6, vol. II), p. 17 à 23.

l'Assemblée générale sur la recommandation présentée par la Commission en 1951, M. Pal ne croit pas que l'on s'orienterait dans un sens conforme au développement progressif du droit international si l'on envisageait d'en revenir à la règle de l'unanimité.

4. Il approuve, pour l'essentiel, la manière dont le Rapporteur spécial a formulé les principes sur lesquels reposent les trois articles du projet qui ont trait aux réserves. On peut laisser au Comité de rédaction le soin de fixer le libellé des articles ; la Commission devrait s'occuper uniquement d'améliorer l'énoncé des principes fondamentaux.

5. M. Pal pense, comme le Rapporteur spécial et comme d'autres membres de la Commission, qu'il convient d'adopter, en l'empruntant à l'Avis de la Cour internationale de Justice, le critère de la compatibilité de la réserve avec l'objet et le but du traité, bien qu'il ne constitue pas réellement un principe directeur. M. Rosenne a suggéré que l'on devrait en outre adapter ce critère de compatibilité aux fins des articles 18 et 19. Ce serait, en réalité, limiter les objections qui ne seraient alors recevables que pour l'unique motif de l'incompatibilité de la réserve avec l'objet et le but du traité ; si l'on se ralliait à la manière de voir de M. Rosenne, la question du consentement perdrait de l'importance. Néanmoins, dans cette hypothèse même, l'article 18 resterait nécessaire. S'il ne peut être fait d'objection à une réserve que fondée sur l'incompatibilité de cette dernière avec l'objet du traité, les objections n'auraient pas de conséquences juridiques immédiates et il appartiendrait à chaque partie de tirer ses propres conclusions, ainsi que le Rapporteur spécial le fait observer au paragraphe 4 du commentaire. La question du consentement, dans ce cas, peut bien paraître n'être pas en cause, mais le principe énoncé à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 17 subsiste ; d'après cette disposition, les réserves sont recevables, quand bien même elles seraient expressément ou tacitement exclues par les dispositions de l'alinéa *a*) du paragraphe 1, pourvu qu'elles aient reçu le consentement des parties. L'article 18 reste donc nécessaire même dans l'hypothèse où la Commission accepterait la proposition de M. Rosenne qui vise à appliquer aux objections le critère de la compatibilité.

6. Plusieurs membres de la Commission ont demandé qu'elle se garde d'encourager le recours aux réserves. Certes, il y a beaucoup de poids et de sagesse dans ces observations, mais M. Pal fait observer que, dans la situation internationale actuelle, à tout prendre, la sagesse voudrait qu'on ne ferme pas la porte aux réserves.

7. Vu le développement rapide du régionalisme et vu que ce développement n'est pas sans inconvénient au moment où le monde s'efforce de trouver une nouvelle unité, il importe de laisser la porte ouverte à une participation plus large des Etats aux mesures orientées dans le sens d'une action internationale efficace au sein d'une organisation mondiale au lieu de les contraindre à chercher des solutions au sein de groupes régionaux. M. Pal ne perd, certes, pas de vue les raisons sur lesquelles se fonde la création des groupes régionaux, non plus que l'intérêt de ces derniers ; les Etats d'une même région peuvent avoir des problèmes et des intérêts communs que ne partagent pas les autres pays du monde ; les membres de ces groupes peuvent donc avoir quelque motif de joindre leurs efforts, surtout s'ils ont un passé commun d'histoire et de traditions qui leur rendra plus facile de trouver des solutions communes dans le cadre d'une organisation de ce genre que dans un groupe plus hétérogène. Mais, étant donné le nombre et la complexité des problèmes qui ne sauraient être résolus que par une action internationale, la nécessité de s'adapter aux circonstances nouvelles impose à tous les peuples l'obligation d'édifier et de réorganiser la vie collective dans le cadre mondial. Il n'est pas jusqu'au domaine classique de la responsabilité des Etats où il ne faille que tous les Etats prennent conscience de ce fait que, pour s'acquitter réellement de leurs obligations, ils dépendent d'événements qui se passent au-delà de leurs frontières. Dans le monde contemporain, l'interdépendance des Etats s'est accrue jusqu'à un point qui est sans précédent et les cas où une nation ne peut se suffire à elle-même vont se multipliant. Envisagée du point de vue de cette évolution, la Charte des Nations Unies elle-même se présente comme une tentative de résoudre les problèmes internationaux dans le cadre mondial. C'est en gardant les yeux fixés sur tout cet arrière-plan que la Commission devra prendre ses décisions.

8. Deux questions essentielles restent à résoudre : le critère de la compatibilité avec l'objet et le but du traité devra-t-il être appliqué aux objections aux réserves ? Convient-il d'adopter le système interaméricain auquel le Rapporteur spécial a fait place dans son projet et, si oui, dans quelle mesure ?

9. M. PESSOU déclare que le projet d'articles devrait contenir une disposition qui s'écarterait de la règle de l'intégrité du régime juridique établi par le traité, bien que plusieurs membres de la Commission se soient prononcés dans leurs interventions en faveur du maintien de cette règle. Il est bien évident que le fait d'admettre des réserves à certaines dispositions d'un traité peut compromettre jusqu'à l'objet même du traité ; consentir à un traité, pour retirer ensuite ce consentement par quelque artifice est une manière de faire semblable à la pratique que condamne le vieux dicton du droit français « donner et retenir ne vaut ». Mais on ne saurait nier que le recours aux réserves est admissible si les réserves sont compatibles avec l'objet et le but du traité.

10. Il ne peut être admis de réserves qu'aux traités multilatéraux, plurilatéraux et collectifs, où la majorité peut tempérer l'effet de la réserve. Lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux, où les obligations contractées par l'une des parties ont pour contrepartie celles que l'autre assume, toute réserve équivaudrait évidemment au refus de ratifier.

11. A la séance précédente, M. Gros a souligné les difficultés que soulèverait la diversité des régimes juridiques résultant d'un même traité, et il a exprimé l'opinion que cette diversité est incompatible avec le rôle d'unification que jouent les traités normatifs. M. Pessou, quant à lui, suggérerait, si l'on ne parvient pas à dégager

une opinion commune sur ce point, de différencier quelque peu les articles 17 et 18, en énonçant d'abord la règle générale de l'intégrité du traité, pour formuler ensuite l'exception que constituent les réserves.

12. M. LACHS constate que M. Ago et M. Briggs, notamment, ont posé quelques graves problèmes, qui touchent à l'essence même de la question que la Commission est en train d'examiner. Depuis le moment où la bataille s'est engagée sur la question des réserves, il y a plus de dix ans, une foule d'arguments ont été invoqués pour ou contre cette institution. En dehors même de la question de l'intégrité du traité qu'a posée M. Gros, il existe maints arguments contre les réserves ; on affirme, par exemple, que, puisqu'un traité est un contrat, les droits et les obligations qu'il comporte doivent être soigneusement pesés, de manière que la charge n'en soit pas plus lourde pour un Etat que pour un autre ; on fait également valoir qu'une réserve constitue, en réalité, une nouvelle étape de la négociation du traité et qu'il convient donc que toutes les parties soient consultées ; enfin, M. Ago a insisté sur ce point que le recours aux réserves peut conduire à des abus et assurer à certains Etats des avantages injustifiés.

13. Or, de l'avis de M. Lachs, si l'on examine ces arguments, on constate qu'ils ne sont pas valables et que l'institution des réserves fait maintenant partie intégrante du droit international. Parmi les traits dominants du monde moderne, il faut compter la grande diversité des Etats et des intérêts qui les poussent à conclure des traités ainsi que la rapide expansion du droit international, qui a conquis de nombreux domaines nouveaux. Par suite, chaque fois qu'il y a plus de deux parties à un traité, leurs intérêts ne sauraient coïncider. Bien plus, dans certains cas, l'adhésion sans réserve peut être de moindre valeur qu'une adhésion assortie de réserves ; tout dépend de ce que chaque Etat apporte pour sa part au traité, puisque certains Etats qui donnent au traité une adhésion sans réserve ne voient dans cette mesure qu'une simple formalité. L'adoption d'une règle trop rigide pourrait empêcher un Etat dont l'adhésion était d'importance capitale pour le traité, de devenir partie à celui-ci et aboutirait ainsi à ruiner l'objet même du traité. Du point de vue purement théorique, de surcroît, la prétendue règle de l'unanimité n'est nullement une règle du droit international ; c'est à bon droit que la Cour internationale de Justice a signalé que la procédure consacrée dans le rapport adopté en 1927 par le Conseil de la Société des Nations — où était défendu le principe de l'intégrité du traité — représentait tout au plus « le point de départ d'une pratique administrative » [3].

14. Si l'on tient compte de la grande diversité des intérêts des Etats, il semble préférable, pour autant que ce soit possible, de laisser ceux-ci libres de déterminer la mesure dans laquelle ils seront liés par le traité. Certes, le risque existe que les réserves soient utilisées de manière abusive, mais le même argument vaut pour toute institution juridique ; à l'autre bout de la chaîne, il y a le risque inverse de l'inaction et de l'adhésion purement verbale au traité. On ne saurait, par crainte des abus, méconnaître totalement le processus historique du rapprochement des nations.

15. Il convient que la Commission adopte une position d'équilibre, qui tienne compte de tout le problème. De plus, les intérêts divergents des Etats qui concluent un traité ne sauraient être automatiquement conciliés par l'application d'une règle quantitative, celle de la majorité, car la minorité n'est pas seulement une notion quantitative mais aussi qualitative. D'une manière générale, M. Lachs estime que le Rapporteur spécial a proposé une solution viable, qui comporte un certain nombre de garanties contre d'éventuels abus.

16. M. Lachs ne partage pas l'opinion qui a été exprimée dans certaines interventions au cours de la séance précédente, selon laquelle accepter les propositions du Rapporteur spécial serait compromettre gravement tout le système des relations nées du traité. M. Lachs ne peut suivre M. Ago sur ce terrain : il faut voir dans les réserves l'aboutissement de l'évolution naturelle du droit international et le moyen de créer un nouveau type de relations découlant des traités. Quant à la crainte exprimée par M. Briggs que la méthode préconisée dans le rapport présenté par le Rapporteur spécial ne crée des relations trop complexes dans le cadre du traité, cet argument a été avancé par le Gouvernement du Royaume-Uni devant la Cour internationale de Justice, à propos des Réserves à la Convention sur le génocide [4]. Mais, le mécanisme des traités est tel que pareil résultat peut se produire sans que des réserves aient été formulées ; c'est le contact du traité avec la vie elle-même qui fait entrer en action les interrelations entre les droits et les obligations. Certaines de ses clauses peuvent devenir lettre morte, tandis que d'autres acquièrent sans cesse plus de poids, en raison de l'intérêt que certains Etats portent à des dispositions déterminées du traité. On ne saurait guère ramener à de simples formules toutes les nuances que comportent des relations aussi complexes.

17. Si donc on tient compte de l'application pratique de l'institution des réserves, la solution à laquelle on aboutit inévitablement est celle qui penche vers des conceptions plus libérales. Depuis vingt-cinq ans au moins, de nombreux théoriciens ont pesé de tout leur poids contre l'institution des réserves en faveur du principe de l'unanimité ; pourtant des centaines de réserves ont été faites aux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations. En conséquence, les réserves ont acquis droit de cité dans les relations internationales et, dans les toutes dernières années, bien des auteurs ont changé d'avis sur la question. La pratique l'a emporté, comme le Rapporteur spécial l'a si justement indiqué dans son rapport.

18. M. TOUNKINE revient aux arguments qui ont été présentés à la Commission contre l'institution des réserves. M. Gros, par exemple, a dit que les réserves détruisent l'intégrité du régime juridique du traité en le rendant inapplicable à toutes les parties ; quant à M. Ago, il a soutenu que les réserves rendraient l'uni-

[3] Réserves à la convention sur le génocide, « Avis consultatif », CIJ, *Recueil*, 1951, p. 25.

[4] *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Mémoires, plaidoiries et documents*, CIJ, 1951, p. 62.

versalité illusoire et a proposé d'appeler l'attention des Etats sur le danger des réserves. La pratique des réserves n'est évidemment pas sans danger, mais y a-t-il en ce monde quelque chose qui soit vraiment sans danger ? Il y a théoriquement des réserves qui peuvent s'écarter de l'objet du traité lui-même, mais l'on ne doit pas signaler les dangers que les réserves présentent pour les Etats sans dire également les avantages qu'elles offrent. Le mieux, de l'avis de M. Tounkine, serait de laisser aux Etats la faculté de décider par eux-mêmes, d'autant que les autres Etats intéressés à un traité donné sont libres soit d'accepter les réserves, soit d'y faire opposition si ces réserves ne sont pas compatibles avec l'objet et le but du traité.

19. Si l'on part du principe que les traités ont vraiment une unité organique propre, que l'*elegantia juris* est le but essentiel de la Commission et que le principe sur lequel se fonde la Commission est : « *Vivat justicia, pereat mundus* », alors il est bien évident que les réserves ne sauraient trouver leur place dans un système aussi rigide. Toutefois, la Commission ne doit pas aborder la question sur un plan trop abstrait. Elle ne doit jamais oublier qu'il y a un lien entre le droit et la vie réelle et elle ne doit considérer les effets du droit qu'en fonction de la réalité.

20. On a également entendu exprimer l'opinion que les Etats ne doivent pas se sentir encouragés par les articles du projet à présenter des réserves. Théoriquement, M. Tounkine est aussi de cet avis, mais il pense que l'on devrait aborder la question plus carrément. Une réserve est le résultat de la démarche d'un Etat qui estime être dans l'impossibilité de devenir partie à un traité s'il n'apporte pas au texte la réserve en question. En principe, bien sûr, un traité ne devrait pas comporter de réserves, mais le moyen de réaliser cet idéal est de tout mettre en œuvre dans le cours des négociations pour parvenir à un accord sur un texte pouvant être accepté par tous les Etats intéressés : c'est en encourageant les conférences à élaborer des traités dont les conditions soient acceptables pour tous que l'on arrivera progressivement à réduire le nombre des réserves.

21. Il y a, semble-t-il, dans l'esprit de certains membres de la Commission confusion entre le problème des réserves spécifiques et le problème des réserves en tant qu'institution du droit international. Il est possible que telle réserve ne soit pas nuisible et que telle autre le soit ; par exemple, les réserves formulées par le Royaume-Uni au Pacte Briand-Kellog de 1928 [5] ont restreint la portée des clauses de ce très important traité international : elles étaient donc intrinsèquement mauvaises.

22. On a déjà dit que les réserves en général fournissent la possibilité à un plus grand nombre d'Etats de devenir parties à un traité ; c'est là, comme l'a souligné M. Lachs, l'aboutissement de l'évolution de la pratique des traités dans les temps modernes. L'expérience des conférences de plénipotentiaires a montré que, même si les parties sont animées de la meilleure volonté, les délais prescrits empêchent souvent les participants d'aboutir à des résultats qui soient acceptables sans réserves pour tous les Etats intéressés. Dans ces conditions, il n'est guère souhaitable d'accepter un système qui ôterait à un nombre d'Etats peut-être assez considérable la possibilité de devenir parties à un traité. De plus, ce ne serait pas s'inspirer de l'esprit du droit international moderne, qui encourage les Etats à la collaboration, que d'empêcher de propos délibéré certains Etats de devenir parties à des traités intéressant l'ensemble de la communauté des nations.

23. On peut donc déduire de tout cela que les réserves ont une utilité en tant que moyen pratique de favoriser la coopération internationale. A dire vrai, les réserves sont indispensables dans la pratique moderne car, en fait, elles se rapportent généralement à des clauses relativement peu importantes du traité et si elles sont incompatibles avec l'objet et le but du traité, les autres parties sont naturellement libres de les rejeter.

24. M. Briggs a proposé d'appliquer à la procédure d'acceptation ou de rejet des réserves, la règle de la majorité des deux tiers ou de toute autre majorité qui aurait pu être fixée pour l'adoption du texte du traité précisant que, si la majorité spécifiée acceptait la réserve, le traité deviendrait obligatoire pour toutes les parties. A ce propos, M. Tounkine voudrait insister sur un point de droit théorique. La conclusion des traités est un processus qui comporte une série d'opérations, mais les réserves apparaissent une fois achevé le processus de formation de l'accord, en d'autres termes lorsque le texte est devenu définitif et ne saurait être modifié selon la procédure habituelle de négociation. Les réserves représentent donc une sorte de dérogation au processus normal de conclusion du traité ; en un certain sens, cependant, elles représentent aussi un moyen de coordonner la volonté des Etats, car on ne saurait imposer une réserve à l'une quelconque des parties à un traité.

25. M. Tounkine partage l'avis de ceux qui voient dans la réserve une sorte d'offre faite par l'Etat qui la formule, offre que les autres parties, exerçant leurs droits souverains, sont libres d'accepter ou de ne pas accepter. Ainsi donc, lorsque M. Briggs dit que la recevabilité des réserves devrait être régie par la règle de la majorité, c'est là une proposition qui n'est pas applicable et qui enlèverait aux réserves toute valeur, puisque ce qui les caractérise essentiellement, c'est qu'elles constituent une dérogation au processus continu de conclusion des traités.

26. M. Tounkine approuve, dans l'ensemble, les dispositions proposées par le Rapporteur spécial, qui semblent constituer la seule base sur laquelle les Etats puissent s'entendre pour l'instant ; nombreux sont les Etats qui ne pourraient accepter des clauses interdisant radicalement toute réserve. A son avis, le projet d'articles doit poser trois principes. En premier lieu, les Etats sont libres de faire des réserves, à moins que le traité ne les interdise ou ne les limite expressément. En second lieu, à propos du test de la compatibilité, M. Tounkine estime avec M. Rosenne que, si l'on applique ce critère aux réserves, il faut aussi l'appliquer en matière de consentement et d'objection aux réserves. En troisième lieu, si une réserve est acceptée, le traité doit être en

[5] Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. XCIV, p. 57.

vigueur entre l'Etat qui fait la réserve et toutes les parties qui consentent à cette réserve, sauf en ce qui concerne l'article ou les articles qui font l'objet de la réserve. En revanche, si un Etat s'oppose à une réserve, il semble prématuré d'en déduire que cet Etat ne sera pas lié par le traité vis-à-vis de l'Etat qui a formulé la réserve. Il faut que l'Etat qui fait opposition soit libre de dégager lui-même ses conclusions ; il se peut qu'il objecte uniquement pour bien marquer sa position, non pour éviter de se lier par traité avec l'Etat qui fait la réserve. Il faut donc laisser aux Etats qui font opposition à des réserves le soin de décider eux-mêmes si leur opposition doit ou ne doit pas comporter de conséquences extrêmes.

27. M. ROSENNE tient à préciser encore sa pensée au sujet de la place que l'on peut accorder au critère de la compatibilité, dans l'institution des réserves et dans la règle supplétive que la Commission est en train d'élaborer. Il a été supris que le Président laisse entendre que la Commission était très divisée sur ce point. Or, s'il a bien compris ce que le Rapporteur spécial a voulu dire dans l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 17 comme dans le commentaire et l'exposé oral qu'il a consacrés aux articles sur les réserves, le critère de compatibilité que contient cette clause n'est qu'une sorte de directive générale qui n'est pas suffisante en soi : lorsqu'il s'agit de déterminer quel est effectivement le droit en la matière, les critères objectifs à appliquer restent le consentement et l'objection.

28. M. Rosenne estime que c'est en effet en associant le principe général et ces critères objectifs que l'on parviendra le plus sûrement à résoudre le problème, mais c'est précisément pour cela qu'à son avis il conviendrait d'énoncer ce critère explicitement dans l'article 19 au lieu de s'en rapporter simplement à une solution implicite comme semble le faire le Rapporteur spécial dans son rapport. La Cour a déclaré, en effet, dans son Avis consultatif concernant les Réserves à la Convention sur le génocide, en réponse à la question II, que les Etats contractants, en matière d'objections aux réserves, ont l'obligation commune de s'inspirer dans leur jugement de la compatibilité ou de l'incompatibilité de toute réserve avec l'objet et le but de la Convention.

29. On a évoqué au cours du débat une question qui relève de la philosophie du droit lorsqu'on s'est demandé si le régime juridique, créé par une convention multilatérale, est en somme une série de relations bilatérales ou quelque chose de plus complexe. La Commission avec ses vingt-cinq membres, pas plus que n'importe quel autre groupe de juristes, n'arrivera jamais à s'entendre sur ce point et l'orateur se demande si cette question a une importance lorsqu'il s'agit d'élaborer une règle supplétive pour les cas où le traité et tous les documents qui l'accompagnent ne contiendraient pas de dispositions sur la recevabilité des réserves. D'un point de vue pratique, ce qui importe pour chaque Etat, c'est de savoir quelles sont les relations qui le lient par traité aux autres Etats de façon que le traité ne soit pas dépourvu d'efficacité réelle. La publication des Nations Unies intitulée « Etat des conventions multilatérales pour lesquelles le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire » (ST/LEG. 3/Rev.1) expose clairement la situation pour cette catégorie de traités.

30. En ce qui concerne la doctrine de l'intégrité du traité, que M. Rosenne trouve un peu difficile à comprendre, le Rapporteur spécial a fait valoir, avec raison, au paragraphe 7 du commentaire, que l'on risque facilement de s'exagérer les effets fâcheux que les réserves peuvent avoir sur l'intégrité du traité. Une difficulté existe mais il ne faut pas qu'elle empêche la Commission d'élaborer une règle efficace adaptée aux besoins modernes. Comme l'a dit M. Tounkine, il y a peut-être un réel danger à vouloir être trop précis en ce qui concerne les effets ultimes d'une objection. D'après la pratique suivie depuis 1951, on constate que les Etats qui font opposition à une réserve s'abstiennent souvent de conclure que leur opposition équivaut à un refus de se lier par traité avec l'Etat qui a formulé la réserve. Sur ce point, M. Rosenne est disposé à accepter le projet du Rapporteur spécial dans sa teneur générale, et il ne croit pas que ce texte puisse gêner les Etats qui n'entendent pas tirer toutes les conclusions d'une objection formelle à une réserve faite par un autre Etat.

31. M. AGO constate que si, dans l'ensemble, la Commission paraît disposée à accepter les propositions du Rapporteur spécial et à souscrire à ses conclusions, il ne se dégage pas moins du débat un certain élément de polémique qui pourrait donner à penser qu'il subsiste quelques doutes sérieux portant sur le fond. Il est arrivé que des membres de la Commission isolent une partie du raisonnement de son contexte pour battre en brèche un argument qu'un autre orateur n'avait même jamais songé à invoquer. M. Ago, par exemple, n'a jamais voulu dire qu'il faille interdire toutes réserves aux traités. Les réserves sont une pratique nécessaire des Etats et il ne servirait à rien de feindre d'ignorer les réalités de la vie internationale ; ce qu'il a souligné, c'est que la réserve est une institution qui, portée au-delà de certaines limites, peut réduire à néant les effets d'un traité et l'avancement de la codification du droit international. Certains membres de la Commission ont parlé avec éloquence des côtés favorables des réserves, mais M. Ago préfère, lui, se placer du point de vue de la nécessité de sauvegarder l'objet effectif des traités.

32. Les réserves sont une institution actuelle et réelle de la vie internationale. Le vrai problème que le projet de la Commission doit permettre de résoudre est de savoir dans quelles conditions elles peuvent être admises. En outre, M. Ago reconnaît, certes, que les réserves sont indispensables parce qu'il est impossible d'arriver rapidement à faire accepter des règles universelles par tous les Etats, mais ce qu'il ne peut admettre, c'est que l'on présente les réserves comme constituant en elles-mêmes un progrès dans l'évolution du droit international.

33. Il est exact, comme l'a dit M. Tounkine, que la possibilité de formuler des réserves peut être un moyen d'augmenter le nombre des parties à un traité mais cet avantage disparaît si les réserves réduisent à néant l'essence même du traité. D'ailleurs, on ne peut aller que jusqu'à un certain point dans cette voie car rien

ne sert d'obtenir qu'un grand nombre d'Etats deviennent parties à un traité si l'essentiel du traité n'est pas sauvegardé.

34. Le critère proposé par le Rapporteur spécial, à savoir que les réserves doivent être compatibles avec l'objet et le but du traité, risque de susciter des difficultés pratiques d'interprétation. Comme l'a indiqué M. Tounkine, la situation est claire lorsque le traité lui-même précise, comme il doit le faire, les dispositions qui sont essentielles au point qu'elles ne souffrent pas de réserve et celles qui ne présentent pas ce caractère, mais la situation sera probablement plus floue si le traité ne contient pas de clause sur ce sujet, soit parce que la question des réserves n'a pas été abordée pendant la négociation, soit parce que les Etats intéressés n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une clause touchant les réserves.

35. A propos de l'effet des réserves, M. Tounkine est parvenu à la même conclusion que M. Ago, à savoir que le traité est en vigueur entre l'Etat qui formule une réserve et celui qui accepte cette réserve, sauf en ce qui concerne les dispositions auxquelles se rapporte la réserve, ces dernières restant sans effet entre ces deux Etats.

36. M. Ago pense toutefois qu'en cas de silence du traité le critère auquel on peut se référer pour juger de la recevabilité des réserves est l'intention de l'ensemble des parties, par opposition à l'intention individuelle de chacun des Etats, au moment de l'élaboration du traité et il ne saurait approuver la conclusion de M. Tounkine qui est de laisser à chaque Etat individuellement le soin de trancher la question de la recevabilité d'une réserve. Il ne partage pas non plus l'opinion qu'il n'est pas nécessaire que l'Etat qui fait opposition précise si celle-ci entraîne ou non le refus de se lier par traité avec l'Etat qui formule la réserve. Il ne serait pas bon de laisser subsister une telle imprécision, et s'il n'appartient pas à la Commission de faire des recommandations paternelles aux Etats, elle doit néanmoins formuler, si possible, des règles claires et nettes. Si l'on adoptait un système qui permettrait à n'importe quel Etat de formuler n'importe quelle réserve à n'importe quelle clause du traité et qui laisserait à chaque partie la faculté d'accepter la réserve ou d'y faire opposition, sans indiquer les conséquences de son objection, autant vaudrait dire : *fiat apparentia juris, pereant jus et mundus.*

37. M. VERDROSS déclare que si la divergence de vues entre M. Tounkine et M. Ago paraît considérable, l'un et l'autre admettent cependant que tout dépend de la volonté commune des parties. A une époque où il n'existe pas d'autorité supranationale, il faut laisser aux parties le soin de déterminer si la réserve est compatible avec l'objet du traité, car il est peu probable qu'une telle décision puisse être confiée au Secrétaire général des Nations Unies.

38. M. TOUNKINE, répondant à une observation de M. Ago, dit que, si l'on ne peut considérer les réserves comme représentant en elles-mêmes un progrès, on ne saurait davantage les isoler des relations découlant du traité. Or, envisagées de ce point de vue, on doit reconnaître qu'elles constituent une institution qui a son utilité.

39. Il reconnaît, avec M. Ago, que le nœud du problème réside dans le fait que la réserve doit être compatible avec l'objet et le but du traité. La Commission est placée devant l'alternative suivante : soit tâcher d'élaborer une règle pour déterminer si la réserve est compatible, soit laisser la décision aux Etats intéressés.

40. M. Ago a dit qu'en cas de silence du traité, on peut présumer que les parties sont opposées aux réserves ou du moins qu'elles ne les considèrent pas comme recevables pour tous les articles. Personnellement, M. Tounkine serait enclin à penser qu'en cas de silence du traité, il est difficile de dégager des conclusions quelconques quant à l'intention des parties, et qu'il vaudrait mieux les laisser décider elles-mêmes, sous forme d'acceptation ou de rejet de la réserve.

41. En pratique, les cas où les réserves sont d'une nature ou d'un nombre tel que le caractère d'universalité d'un traité multilatéral puisse en être altéré, sont très rares. Or, on ne saurait fonder une règle sur des cas exceptionnels.

42. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare que, la cause en question ne visant que les cas où le traité lui-même est muet sur ce point, les futurs négociateurs de traités seront suffisamment avertis, lorsqu'ils auront accepté la convention, qu'ils doivent régler cette question avec un soin particulier. Seuls les traités déjà conclus pourraient donner lieu à des difficultés si la clause devait être rétroactive en quelque mesure que ce soit ; sinon, la question des réserves en ce qui concerne ces traités devra être résolue par certaines présomptions établies en s'inspirant des règles du droit à l'époque où le traité a été conclu. Si l'on peut présumer que les parties n'ont voulu autoriser que les réserves expressément prévues, le silence du traité doit être interprété comme signifiant qu'aucune réserve n'est permise. Si la Commission réussit à élaborer une règle précise au sujet des réserves et si les articles qu'elle aura établis sont définitivement acceptés par les Etats, il est probable qu'il ne se produira plus de difficultés du genre de celles qui se présentent lorsqu'un traité ne contient pas de clause concernant les réserves. Dans le cas du génocide, la question de la présomption tirée du silence du texte a également été traitée et la Cour a été d'avis que l'absence d'une clause spéciale relative aux réserves n'excluait pas nécessairement la possibilité de faire des réserves [6].

43. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA constate que, pendant la discussion des articles 17, 18 et 19, la Commission s'est surtout préoccupée du cas où un Etat fait une réserve qui risque d'aller à l'encontre du but et de l'objet du traité. A son avis, on ferait mieux de s'arrêter au cas où un Etat fait une réserve et où un autre Etat ou d'autres Etats l'acceptent. Une réserve ne saurait évidemment avoir d'effet juridique que si elle est acceptée par d'autres Etats. On doit faire intervenir la règle *pacta sunt servanda*, mais le sens de cette

[6] Réserves à la Convention sur le génocide, « Avis consultatif », CIJ, *Recueil*, 1951, p. 22.

règle, c'est certainement que le droit est ce qui a été décidé par les Etats. Dans le cas où un Etat fait une réserve et où un autre Etat accepte cette réserve, le résultat, si l'on applique la règle *pacta sunt servanda*, c'est précisément que ces deux Etats sont désormais liés par traité.

44. L'accord des deux Etats intéressés aurait fort bien pu revêtir la forme d'un traité bilatéral. M. Jiménez de Aréchaga ne voit pas pour quel motif un Etat tiers pourrait prétendre empêcher les deux Etats intéressés de se lier sous un même régime juridique dans le cadre d'un traité multilatéral. La règle supplétive en la matière doit être la liberté laissée aux parties et cette règle serait conforme à la pratique suivie depuis 1952 par le Secrétaire général conformément à la décision de l'Assemblée.

45. On a laissé entendre que le système proposé aurait pour effet de rendre plus complexes les relations juridiques entre les Etats, mais ces complications ne seraient pas plus grandes que celles auxquelles on se heurterait si les Etats intéressés se liaient entre eux par une série de traités bilatéraux, ce qu'ils sont parfaitement en droit de faire. Quoi qu'il en soit, la crainte de complications d'ordre administratif ne doit pas empêcher la Commission de s'en tenir à la règle *pacta sunt servanda*.

46. Ce n'est que dans des cas tout à fait exceptionnels que l'acceptation par un Etat de réserves formulées par un autre Etat pourrait léser les intérêts de tierces parties. En ce qui concerne la Convention de Genève sur la pêche de 1958, citée par M. Gros à la séance précédente, elle comporte, en fait, une clause indiquant avec précision les réserves qui ne sont pas recevables. La règle supplétive que la Commission doit formuler n'empêcherait pas que l'on puisse à l'avenir, dans tous les cas analogues, insérer une clause de ce genre dans un traité.

47. M. Briggs pense que l'acceptation des réserves devra être décidée par les parties, à une majorité qui reste à déterminer. Ce système prête à critique, en ce sens qu'une réserve particulière n'a souvent d'intérêt que pour deux Etats, alors qu'elle laisse indifférente la quasi-totalité des autres Etats. C'est ainsi que l'Argentine ne manque jamais, lorsqu'elle devient partie à un traité multilatéral, de faire une réserve sur l'application du traité aux îles Falkland. La majorité des Etats n'ont pas d'objection à opposer à cette réserve, puisqu'elle ne les intéresse pas. Il est manifestement impossible de soutenir que les Etats considérés peuvent, à la majorité des deux tiers, obliger le Royaume-Uni à accepter cette réserve. Il faut évidemment laisser la décision sur ce point, dans tous les cas, à l'Etat qui fait une objection à la réserve et à l'Etat auteur de cette réserve. Au cours de l'examen de l'alinéa *b*) du paragraphe 4 de l'article 13, la Commission a adopté des dispositions selon lesquelles, au cas où un Etat fait une objection à l'adhésion d'un autre Etat, l'Etat qui a formulé cette objection n'est pas lié par le traité avec l'Etat qui adhère au traité. En cette occasion, la Commission a accepté une proposition de M. Ago tendant à ce que la règle soit facultative pour l'Etat qui formule l'objection [7].

[7] 650e séance, par. 46.

48. La question des réserves se présente d'une manière analogue à celle de l'adhésion ; M. de Aréchaga voit donc avec faveur la suggestion de M. Tounkine, selon laquelle on devrait laisser aux deux Etats, respectivement auteurs de l'objection et de la réserve, la faculté d'être liés par les relations découlant du traité, malgré la réserve faite par l'un et l'objection opposée par l'autre.

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, entend répondre aux observations faites par les membres de la Commission non seulement en sa qualité de Rapporteur spécial, mais aussi en tant que membre de la Commission.

50. Plusieurs membres ont approuvé l'esprit progressif dans lequel Sir Humphrey a traité la question des réserves. En fait, il n'a eu d'autre intention que d'être fidèle à la pratique en vigueur et de présenter, en ce qui concerne le problème des réserves, des propositions que les Etats puissent accepter.

51. Certains membres de la Commission ont indiqué que leur manière de voir s'était modifiée depuis 1951. Si le Rapporteur spécial avait lui-même appartenu à la Commission, en 1951, son opinion eût été très proche de celle que M. Amado a exprimée cette année-là. Mais il faut tenir compte de l'évolution qui s'est produite depuis ce moment, évolution qui conduit à assortir de restrictions les principes traditionnels de l'intégrité du traité et de l'unité du régime juridique établi par le traité.

52. Depuis 1951, la pratique des Etats touchant les conventions multilatérales s'est orientée vers un système qui se rapproche du système latino-américain. Cependant, l'Assemblée générale ne s'est pas encore engagée. Elle s'est bornée à donner pour directives au Secrétaire général, par ses résolutions 598 (VI) et 1452 B (XIV), de communiquer les réserves et les objections aux réserves « sans se prononcer sur les effets juridiques de ces documents ». Cette pratique a été constamment suivie depuis 1952, mais il ressort du « Précis de la pratique du Secrétaire général » (ST/LEG/7) que, lorsque le Secrétaire général communique le texte des documents relatifs aux réserves, une adhésion ou une ratification assortie d'une réserve entre en ligne dans le calcul des adhésions ou des ratifications exigées pour l'entrée en vigueur du traité. Cela semble indiquer que l'ébauche d'un système semblable à celui de l'Amérique latine se dessine dans le cadre de la pratique de l'Assemblée générale. Les débats qui ont eu lieu en 1951 et en 1959 à l'Assemblée générale ont également fait apparaître une tendance à s'orienter dans ce sens.

53. Sir Humphrey a formulé ses propositions dans un esprit réaliste. La question est d'une extrême importance ; la Commission a déjà tenté une précédente fois de codifier les règles qui régissent la matière, mais ses propositions n'ont pas été retenues. Il y aurait grand inconvénient à ce que le projet d'articles de 1962, celui que la Commission est en train d'élaborer, soit rejeté parce que les articles relatifs aux réserves ne seraient pas de nature à être acceptés par les Etats. Le résultat en serait le maintien de la pratique actuelle, celle de la liberté des réserves. Si, au contraire, la Commission

parvenait à faire la lumière sur la question des réserves, elle aurait réellement contribué à améliorer l'état de choses actuel.

54. Sir Humphrey souligne que les solutions qu'il a proposées ne traduisent pas nécessairement ses propres idées sur ce qui serait théoriquement le meilleur en matière de réserves, mais constituent seulement un essai de mettre au point un ensemble de dispositions qui aurait chance d'être accepté par les Etats.

55. Malgré ce qui a été dit en sens contraire, le Rapporteur spécial croit qu'il s'est en réalité produit un net partage d'opinions au sein de la Commission au sujet des propositions qu'il a présentées. Plusieurs membres de la Commission ont approuvé la conception générale qui inspire ces propositions. M. Tsuruoka, M. Ago, M. Briggs et M. Gros, au contraire, ont exprimé un certain embarras ; en effet, ils considèrent le système envisagé comme trop lâche et de nature à encourager la pratique des réserves ; il tend, à leurs yeux, à sacrifier l'unité du régime juridique du traité par souci d'universalité.

56. Les avis se partageant ainsi, on peut prévoir que des divergences de vues se feront jour à l'Assemblée générale à propos des articles relatifs aux réserves ; la Commission devrait donc réfléchir sérieusement au fait qu'il est nécessaire d'éviter que le projet d'articles ne soit, en conséquence, rejeté. En dehors de l'adhésion, les réserves constituent la principale question au sujet de laquelle la Commission peut apporter une contribution réelle à l'édification du droit des traités, si son projet d'articles est accepté.

57. La question essentielle sur laquelle la Commission devra se prononcer est de savoir si elle doit, dans les dispositions qui concernent les réserves aux traités multilatéraux généraux, reprendre le système latino-américain, quitte à le modifier. Ce système doit être considéré comme un tout. De ce point de vue, les dispositions du paragraphe 1 de l'article 17 revêtent une grande importance. Si la Commission reconnaît dans une large mesure la liberté des réserves, elle doit aussi admettre ce principe que, dans le cas où une réserve est expressément interdite ou implicitement exclue par le traité lui-même, cette interdiction ou cette exclusion doivent être respectées. Cette proposition, à laquelle ont souscrit tous les membres de la Commission, constitue un point de départ de grande importance : la faculté de formuler des réserves n'existe qu'en dehors des cas prévus au paragraphe 1 de l'article 17.

58. Une autre question a été posée par M. Ago, qui reconnaît l'utilité du critère de compatibilité énoncé à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 17, mais attache plus d'importance à l'intention des Etats qui ont originellement participé aux négociations. La formule « Tout Etat... doit s'assurer que ladite réserve est compatible avec l'objet et le but du traité » tient compte, jusqu'à un certain point, de cette intention ; c'est en effet par référence à l'intention des Etats qui ont participé aux négociations que l'on juge de l'objet du traité et de la compatibilité de la réserve avec cet objet.

59. Toutefois, M. Ago voudrait que l'on aille plus loin et que l'on recherche quelle a été l'intention des Etats qui ont originellement participé aux négociations en matière de réserves. Lorsque les négociateurs ont adopté des dispositions expresses sur les réserves, leurs intentions sont devenues manifestes ; mais lorsque les négociations n'ont pas abouti à l'élaboration de dispositions expresses, il est difficile d'établir par déduction l'intention commune des parties sur la question des réserves. Le Traité de l'Antarctique, signé à Washington le 1er décembre 1959, offre un exemple des difficultés qui peuvent se produire dans ce domaine. Ce Traité est ouvert à l'adhésion de nombreux Etats ; il comporte un article XII sur la modification et l'amendement du Traité, mais on n'y trouve aucune clause qui ait trait à la question des réserves. Il paraît douteux que l'on puisse en conclure à l'impossibilité de formuler une réserve à ce traité.

60. M. Rosenne pense que l'on devrait reprendre, aux articles 18 et 19, le critère de compatibilité ; il semblerait logique, en effet, si l'on accepte ce critère pour juger des réserves, d'en étendre l'emploi au consentement et aux objections aux réserves. Le Rapporteur spécial a hésité à proposer cette extension, parce qu'un Etat est toujours libre d'accepter une réserve ou de la rejeter, sans se fonder nécessairement sur le critère de compatibilité. La question ne présente, du reste, pas grande importance du point de vue pratique, puisqu'un Etat qui entend faire objection à une réserve dira toujours que la réserve est incompatible avec ce qui est de l'essence du traité.

61. Le vrai problème, pour la Commission, est de décider si elle proposera des dispositions modelées sur la pratique latino-américaine en matière de réserves, laquelle laisse la décision à chaque Etat, ou si, au contraire, elle présentera un système comportant, sous quelque forme que ce soit, une décision collective sur la recevabilité des réserves.

62. Sir Humphrey a envisagé la possibilité d'un système dans lequel la question du consentement à donner aux réserves serait laissée à la décision des Etats intéressés, se prononçant à la majorité des deux tiers, lorsqu'il s'agirait d'une convention élaborée par une conférence internationale réunie par ces Etats, ou, le cas échéant, à la décision de l'organe compétent de l'organisation internationale sous les auspices de laquelle le traité a été élaboré ; dans ce dernier cas, la règle serait assortie de la clause restrictive indiquée par M. Yasseen. La Commission peut, bien entendu, présenter *de lege ferenda* quelque proposition de ce genre, mais Sir Humphrey, quant à lui, ne propose pas d'adopter cette méthode. La raison en est que, s'il existe, à l'heure actuelle, de nombreux exemples de la pratique qui consiste à adopter la procédure de la décision collective en matière d'adhésion, on ne trouve guère d'exemple, dans les traités contemporains d'une pratique orientée dans ce sens lorsqu'il s'agit de l'acceptation des réserves. Les seuls exemples que l'on pourrait citer sont, pour la plupart, fournis par les actes constitutifs d'organisations internationales, qui forment une catégorie spéciale ; en revanche, seul un très petit nombre de conventions multilatérales comportent le système des décisions collectives en ce qui concerne l'acceptation des réserves.

63. M. AMADO ne voit guère d'inconvénient à ce que des accords bilatéraux soient conclus dans le cadre d'un traité multilatéral ; il voudrait connaître, sur ce point, l'opinion de M. Ago et de M. Gros.

64. Il reconnaît qu'en théorie il serait souhaitable d'établir des règles uniformes universellement acceptées, mais les Etats ne renonceraient pas, au nom de la seule uniformité, à leur droit de faire librement des réserves, droit qui découle de la souveraineté.

65. Ainsi que l'a fait observer le Rapporteur spécial, la Commission a le choix entre deux attitudes : tenir compte des réalités contemporaines ou se retirer dans sa tour d'ivoire. Elle ne pourra gagner la considération de l'Assemblée générale que si elle lui soumet des propositions rédigées de telle sorte qu'elles puissent être acceptées par les Etats.

66. M. de LUNA, se référant à l'alinéa *c*) du paragraphe 4 de l'article 19, estime, comme M. Tounkine et M. Rosenne, que rien n'empêche l'Etat qui fait objection à une réserve d'accepter l'entrée en vigueur partielle du traité, dans ses relations avec l'Etat qui formule la réserve. Il suggère donc, à titre de compromis, d'ajouter, après les mots « entre l'Etat qui fait objection et l'Etat qui a formulé la réserve », les mots « à moins que le premier Etat n'ait déclaré expressément le contraire ».

67. Le critère de compatibilité qui figure à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 17 est en principe fort raisonnable ; il n'a, pourtant, aucune utilité pratique, faute d'une autorité habilitée à trancher la question de compatibilité. M. de Luna suggère, en conséquence, de placer dans le commentaire le contenu de l'alinéa *a*).

68. Si l'on devait maintenir cette clause dans l'article 17, M. de Luna jugerait convaincante la démonstration faite par M. Rosenne qui préconise l'insertion d'une disposition similaire dans les articles 18 et 19. Toutefois, quant à lui, il estime, comme M. Tounkine, que l'on devrait laisser aux Etats le soin de décider eux-mêmes si telle ou telle réserve est compatible avec l'objet et le but du traité et de l'accepter ou de la rejeter en conséquence.

69. M. CADIEUX se déclare favorable à un système plus souple en matière de réserves. Cela s'est avéré particulièrement utile dans des pays à structure fédérale comme le Canada. Ayant à tenir compte des droits des entités composant la fédération, le Gouvernement fédéral se trouve souvent dans la nécessité de formuler des réserves lorsqu'il signe un traité. Si l'on n'adopte pas un système souple, des pays comme le Canada se trouveraient placés dans une situation telle qu'ils ne seraient pas en mesure d'adhérer à nombre de traités multilatéraux, qu'il serait souhaitable pourtant qu'ils puissent signer.

70. Les intérêts des Etats nouvellement indépendants militent également en faveur d'un système souple. Ces Etats ne voient pas encore avec certitude comment vont évoluer leurs institutions sociales ; ils ignorent aussi ce que seront à l'avenir leurs intérêts économiques. Les réserves leur permettent de ménager l'avenir et un système souple leur serait fort utile.

71. Le Rapporteur spécial vient de préciser que la Commission a le choix entre ce que l'on a appelé le système latino-américain et un système comportant une décision de caractère collégial. Il est intéressant de noter que le Rapporteur spécial a exclu l'éventualité d'une règle fondée sur l'unanimité. M. Cadieux est disposé à accepter les propositions du Rapporteur spécial.

72. M. AGO ne voit aucun mal à ce que toute une série d'accords bilatéraux soient conclus dans les conditions indiquées par M. Amado, pourvu qu'ils portent sur des points d'ordre secondaire. Le mal au contraire serait très grand si ces accords portaient sur les éléments essentiels du traité multilatéral.

73. Il est dangereux de laisser aux Etats le soin de décider individuellement de l'acceptation des réserves. A une époque où, de plus en plus, l'on codifie les règles du droit international au moyen de conventions multilatérales, pareil système laisserait à chaque Etat le soin de décider, individuellement, si une règle est ou non essentielle par rapport au droit international qui régit un point particulier.

74. Le Rapporteur spécial a précisé, avec raison, que ses propositions concordaient avec les décisions prises par la Commission au sujet de l'adhésion, c'est-à-dire que la décision sur la recevabilité d'une adhésion serait prise ultérieurement par l'autorité qui était compétente pour accepter les adhésions au stade antérieur. Pour sa part, M. Ago ne pense pas que la Commission perdrait la considération de l'Assemblée générale, comme l'a dit M. Amado, si elle proposait que l'Assemblée elle-même soit compétente pour dire quel est l'objet essentiel d'un traité multilatéral conclu sous ses auspices. Il est certes indispensable que les parties à un tel traité expriment clairement leurs intentions en faisant figurer dans le traité une disposition précise indiquant les clauses à propos desquelles des réserves sont admises.

75. Mais, en cas de silence du traité, il est possible d'adopter un système laissant à l'Assemblée générale le soin de décider si la clause d'un traité à laquelle se rapporte une réserve est ou non une clause essentielle. Dans une large mesure, les Etats invités aux conférences de codification correspondent aux Etats Membres des Nations Unies. On peut donc faire en sorte que le problème de l'acceptation des réserves soit tranché par un organisme très semblable à celui qui a adopté le traité lui-même.

76. Le Président a laissé entendre que le problème a peu de chance de se poser dans l'avenir, car les futurs traités contiendront des clauses relatives aux réserves. L'expérience de la Conférence de Genève de 1958 sur le droit de la mer a montré combien il peut être difficile de se mettre d'accord sur les clauses d'un traité qui pourront faire l'objet de réserves. Il n'est, par conséquent, aucunement souhaitable de laisser aux Etats une liberté absolue en matière de réserves, pour le cas où le traité lui-même serait muet sur cette question ; pareil système compromettrait toute chance d'accord sur une clause relative aux réserves. Les négociateurs ne feraient pas l'effort suffisant pour parvenir à un accord, sachant qu'un échec sur ce point aurait

pour conséquence de laisser aux Etats toute latitude de formuler librement des réserves.

77. M. VERDROSS se déclare favorable au système proposé par le Rapporteur spécial. Il estime, comme lui, que la principale question à trancher par la Commission est de savoir si l'acceptation des réserves doit être laissée à la décision individuelle des Etats ou être soumise à une décision de caractère collectif.

78. Etant donné que la Commission est en train d'adopter le projet d'articles en première lecture seulement, il propose qu'elle envisage de donner aux Etats le choix entre deux variantes, comme elle l'a déjà fait en d'autres occasions. Ainsi, les Etats auraient le choix entre le système latino-américain et le système proposé par M. Ago. La Commission pourrait ensuite se décider en seconde lecture, en s'inspirant des réactions des Etats et des préférences exprimées par eux.

La séance est levée à 13 h. 5.

654e SÉANCE

Mercredi 30 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre de jour]

ARTICLE 17. — FACULTÉ DE FORMULER DES RÉSERVES ET DE LES RETIRER *(suite)*

ARTICLE 18. — LE CONSENTEMENT AUX RÉSERVES ET SES EFFETS *(suite)*

ARTICLE 19. — L'OBJECTION AUX RÉSERVES ET SES EFFETS *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des trois articles sur les réserves.

2. M. YASSEEN constate que la discussion sur les articles relatifs aux réserves a révélé qu'il existe un large terrain d'entente sur plusieurs questions essentielles.

3. En ce qui concerne la liberté de formuler des réserves, les membres de la Commission ont été entièrement d'accord pour penser qu'il convient avant tout de se reporter et de se conformer aux dispositions du traité lui-même. Toutefois, quelques divergences de vues se sont manifestées à propos du cas où le traité ne renfermerait aucune disposition relative aux réserves.

4. Certains membres de la Commission interprètent le silence du traité comme signifiant que les réserves sont recevables. Cette interprétation est peut-être correcte dans un certain nombre de cas, mais non pas dans tous. La réponse dépend de l'interprétation de l'intention commune des parties et, pour déterminer cette intention, il faut tenir compte non seulement de la lettre du traité, mais aussi de la volonté des parties qui en ont rédigé le texte.

5. Pour ce qui est des effets de l'acceptation d'une réserve, la Commission s'est mise d'accord sur ce point essentiel que l'acceptation rend applicables, entre l'Etat qui a formulé la réserve et l'Etat qui l'a acceptée, toutes les dispositions du traité à l'exception de celles qui ont fait l'objet de la réserve.

6. En ce qui concerne les objections aux réserves, la Commission est d'avis que l'Etat qui a formulé l'objection a le droit de ne pas considérer l'Etat qui a fait la réserve comme étant partie au traité. Or, il n'en est pas toujours ainsi. Il peut arriver que l'Etat qui a formulé l'objection n'ait pas l'intention d'empêcher l'Etat qui a fait la réserve de devenir partie au traité. Il faut examiner le document contenant l'objection afin de déterminer quelles sont à cet égard les intentions de l'Etat qui en est l'auteur. Si l'objection est catégorique, sans qu'on puisse en inférer que l'Etat qui a formulé l'objection n'entend pas empêcher l'Etat qui a fait la réserve de devenir partie au traité, dans ce cas, l'Etat qui a fait la réserve ne peut être considéré comme partie au traité.

7. Le seul point important sur lequel il y a divergence de vues est de savoir quel système la Commission devrait recommander en ce qui concerne l'acceptation de réserves à un traité multilatéral général. Certains membres sont partisans d'un système fondé sur la pratique de l'Amérique latine selon lequel l'objection n'empêche pas l'Etat qui a formulé la réserve de devenir partie au traité à l'égard des Etats qui ont accepté ladite réserve. D'autres estiment que, pour que l'Etat qui a formulé une réserve soit admis à devenir partie au traité, il faut l'unanimité des parties ou le consentement d'une majorité spécifiée des parties. Etant donné cette divergence d'opinion, il serait peut-être utile que la Commission adopte la proposition qui a été faite par M. Verdross et laisse aux Etats eux-mêmes le soin de trancher la question.

8. M. TOUNKINE reconnaît, comme M. Yasseen, qu'il n'existe pas de divergences de vues importantes au sein de la Commission sur les points essentiels des articles 17, 18 et 19 ; ces articles pourront donc être renvoyés au Comité de rédaction à bref délai.

9. La Commission pourrait utilement adopter le principe formulé à l'article 17, à savoir que les Etats sont libres de formuler des réserves à moins que celles-ci ne soient implicitement exclues par le traité lui-même. Cet article pourrait être abrégé par le Comité de rédaction ; en particulier, M. Tounkine ne voit pas la nécessité de faire allusion à l'usage établi par les organisations internationales, car celui-ci peut varier d'une organisation à l'autre.

10. En ce qui concerne l'article 18, la Commission peut également adopter le principe directeur qui inspire chacun de ses paragraphes, à l'exception du para-

graphe 4 dont les dispositions sont inconciliables avec ce principe. Il ne voit aucune raison de faire une distinction entre les traités établis au sein d'organisations internationales ou sous leurs auspices et les autres traités. Le Comité de rédaction devrait donc envisager la suppression du paragraphe 4.

11. Il semble y avoir également accord général sur les principes fondamentaux énoncés à l'article 19. En ce qui concerne l'alinéa *c*) du paragraphe 4, M. Tounkine rappelle la suggestion qu'il a faite à la précédente séance [1] et qui, depuis, a recueilli l'adhésion d'un certain nombre de membres, à savoir que la Commission ne devrait pas chercher à fixer impérativement les conséquences d'une objection. L'Etat qui formule l'objection doit être libre de déterminer lui-même les conséquences qu'il attache à cette décision ; il se peut, en effet, qu'il veuille préciser sa position à l'égard de la réserve sans vouloir aller aussi loin que d'empêcher l'entrée en vigueur du traité entre lui-même et l'Etat qui a fait la réserve. Il serait à la fois correct en théorie et souhaitable dans la pratique de laisser à l'Etat qui formule l'objection le soin de déclarer s'il entend exclure l'application du traité dans ses relations avec l'Etat qui a formulé la réserve.

12. M. Tounkine ne pense pas qu'il soit nécessaire de demander l'avis des Etats sur le système proposé dans lequel l'acceptation des réserves serait subordonnée à une décision collective. Il trouve acceptable d'une manière générale le système prévu par le Rapporteur spécial, tel qu'il est formulé à l'article 19.

13. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il reste encore un certain nombre de questions que la Commission devrait régler pour que le Comité de rédaction sache jusqu'à quel point il peut simplifier les articles 17, 18 et 19. La question principale est de savoir quel genre de recommandation la Commission doit faire en ce qui concerne les réserves aux traités multilatéraux généraux, abstraction faite, au stade actuel, de la question des traités plurilatéraux. La Commission a le choix entre trois solutions. La première consisterait à formuler une recommandation inspirée de la proposition du Rapporteur spécial : il appartiendrait à chaque Etat de prendre position en matière d'acceptation et d'objection, de sorte que les relations contractuelles dépendraient de la décision prise par chaque groupe de deux Etats ; on peut dire que cette proposition consacre le système latino-américain sous réserve de quelques modifications. La deuxième serait de proposer, en ce qui concerne les réserves, l'adoption d'un système analogue à celui qui a été retenu pour l'adhésion. La troisième serait la proposition faite par M. Verdross, de soumettre aux Etats deux formules, en leur laissant le soin de choisir l'une ou l'autre.

14. Sir Humphrey s'en tiendra à un seul point, qui est la question essentielle, mais en la formulant, il est obligé de la placer dans le cadre de ses principales propositions. Il lui semble que la question essentielle se présente comme suit.

15. Les membres de la Commission semblent être d'accord pour penser que lorsqu'un traité multilatéral général ne contient aucune indication expresse ou implicite au sujet de la recevabilité des réserves, les Etats sont libres de formuler des réserves compatibles avec l'objet et le but du traité. D'autre part, les autres Etats parties au traité peuvent s'opposer à une réserve qu'ils ne jugent pas compatible avec l'objet et le but du traité.

16. Dans ce cadre, il existe deux solutions possibles qui ont déjà été examinées. La première est celle qui figure dans son rapport et qu'il appellera la variante A ; la seconde est celle qu'ont préconisée plusieurs membres de la Commission à la précédente séance et qu'il appellera la variante B. Ces deux variantes peuvent s'énoncer plus ou moins de la façon suivante :

Variante A :

« Le consentement de tout autre Etat à la réserve détermine la recevabilité de la réserve entre ledit Etat et l'Etat qui l'a formulée et, compte tenu des dispositions du traité sur l'entrée en vigueur, l'Etat qui formule la réserve deviendra partie au traité à l'égard dudit Etat. »

Variante B :

« En cas d'objection, la recevabilité de la réserve est déterminée :

« *a*) lorsqu'il s'agit d'un traité établi par les Etats intéressés, par le consentement du nombre d'Etats qui aura été nécessaire pour l'adoption du texte du traité à la conférence en question ;

« *b*) lorsqu'il s'agit d'un traité établi au sein d'une organisation internationale ou lors d'une conférence convoquée par une telle organisation, par une décision de l'organe compétent de l'organisation en question, adoptée conformément à la règle de vote applicable. »

La différence essentielle entre les deux variantes est que, dans la formule A, la position des Etats à l'égard de la réserve dépend entièrement de l'attitude des Etats pris individuellement, tandis que, dans la formule B, elle dépend d'une décision collective votée suivant la règle de la majorité adoptée à la conférence ou suivant la règle applicable au sein de l'organisation internationale en question.

17. Pour compléter l'ensemble, le reste du cadre consisterait dans la formule ci-après :

« L'Etat qui formule une objection peut, s'il le juge opportun, notifier à l'Etat qui a fait la réserve que le traité n'entrera pas en vigueur entre les deux Etats. »

18. Touchant un point mineur qui a été soulevé, la Commission semble d'avis qu'il ne serait pas indiqué de stipuler une règle selon laquelle l'objection formulée par un Etat aurait automatiquement pour effet d'empêcher l'entrée en vigueur du traité entre ledit Etat et l'Etat qui a fait la réserve.

19. Le PRÉSIDENT rappelle que, vers la fin de la discussion sur l'article 13, M. Ago a fait deux suggestions dont la seconde visait le caractère non automa-

[1] 653e séance, par. 26.

tique des conséquences d'une réponse négative. Le Rapporteur spécial avait accepté cette seconde suggestion [2]. Peut-être pourrait-on remanier d'une façon analogue l'alinéa *a*) du paragraphe 4 de l'article 19.

20. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, confirme qu'il avait en effet accepté que l'alinéa *b*) du paragraphe 4 de l'article 13 soit modifié de manière que la règle qui y est énoncée ne joue pas automatiquement. En ce qui concerne les réserves, il propose que, dans la formule A aussi bien que dans la formule B, l'objection n'ait pas d'effet automatique. La Commission devrait se borner pour le moment à trancher la question essentielle du choix entre la variante A, la variante B, et la suggestion de M. Verdross tendant à soumettre les deux formules aux gouvernements.

21. M. LACHS se réserve le droit d'exposer ses vues au sujet des conséquences d'une objection sur les relations bilatérales entre l'Etat qui formule l'objection et l'Etat qui a fait la réserve. Il croit comprendre que la Commission ne préjugera pas la question des conséquences d'une objection au stade actuel et qu'elle se prononcera ultérieurement.

22. M. TSURUOKA exprime quelques doutes quant à la portée réelle du terme « recevabilité ». Il avait précédemment demandé quelques éclaircissements sur la nature juridique de la règle énoncée à l'alinéa *a*) i) du paragraphe 1 et au paragraphe 3 de l'article 17. La question se pose de savoir si la réserve formulée par un Etat contrairement à ces dispositions est illicite et par conséquent nulle et non avenue. En d'autres termes, l'effet d'une objection à une telle réserve serait-il simplement d'empêcher l'entrée en vigueur du traité entre l'Etat qui formule la réserve et l'Etat qui fait l'objection, alors que, théoriquement, l'Etat qui maintient cette réserve entachée de nullité ne saurait devenir partie au traité ?

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que, si l'on examine le paragraphe 1 de l'article 17 à la lumière de ce qui a été dit en séance, on est amené à conclure que les membres de la Commission sont d'accord sur la proposition suivante : lorsqu'un traité multilatéral général ne renferme aucune disposition expresse sur la recevabilité des réserves, ni aucune règle implicite à cet égard, il est loisible à un Etat de formuler des réserves compatibles avec l'objet et le but du traité. Les variantes A et B se rapportent toutes deux à l'objection faite par un Etat qui considère une réserve comme incompatible avec l'objet et le but du traité. La différence entre les deux formules réside en ce que, dans la formule A, le point de vue de l'Etat qui fait objection à la réserve détermine les relations entre cet Etat et celui qui a formulé la réserve, tandis que, dans la formule B, c'est une décision collective qui statue sur la compatibilité de la réserve.

24. Dans sa proposition initiale, Sir Humphrey n'avait mentionné le critère de compatibilité ni dans l'article 18, ni dans l'article 19, mais la Commission a exprimé le souhait que le consentement et l'objection aux réserves soient soumis au critère de compatibilité.

[2] 650e séance, par. 46 et 47.

25. M. AGO remercie le Rapporteur spécial de la clarté de son exposé sur les deux variantes et déclare qu'il préfère la formule B, étant donné surtout que le Rapporteur spécial l'a limitée au cas où la réserve affecte le but même du traité.

26. Une solution comme celle qui est proposée dans la variante A ne saurait le satisfaire, car elle laisse à l'Etat qui objecte le soin de trancher sans qu'il soit tenu compte des intérêts des autres Etats, ni de l'intérêt général. Cependant, il est prêt à accepter la suggestion faite par M. Verdross qui voudrait que les deux formules soient soumises aux Etats de manière que ces derniers puissent choisir entre la pratique actuelle, reflétée dans la variante A, qui tient compte de l'intérêt particulier de chacun des Etats et dont on peut dire qu'elle est conforme aux règles traditionnelles en la matière et la solution de la variante B qui est plus progressive et tient compte de l'intérêt général.

27. Il convient de demander l'avis des Etats eux-mêmes avant de procéder au choix entre les deux systèmes. Puisque la Commission examine le texte en première lecture, il n'est pas souhaitable, à ce stade de la discussion, de trancher la question par un vote.

28. M. BARTOŠ dit qu'il est également très préoccupé de la question soulevée par M. Tsuruoka. Il désire illustrer son point de vue en donnant comme exemple concret la Convention sur les droits politiques de la Femme, qui a été conclue sous les auspices des Nations Unies. Cette Convention a été adoptée aux termes de la résolution 640 (VII) de l'Assemblée générale et elle est entrée en vigueur le 7 juillet 1954. Certains Etats ont fait des réserves qui étaient en contradiction directe avec le but même de la Convention. Quelques-unes de ces réserves indiquaient que, dans le pays auteur de la réserve, certaines dispositions ne pouvaient pas s'appliquer aux femmes et que certaines fonctions ne leur étaient pas accessibles. Quelques pays de l'Amérique du Sud ont précisé qu'ils n'appliqueraient la Convention que dans le cadre des dispositions de leur Constitution qui limitent l'exercice de certains droits politiques par les femmes et l'accès des femmes à certains postes. Plusieurs pays africains ont présenté des réserves dont le but était de ne prendre que progressivement les mesures qui sont en contradiction avec les règles de leur droit coutumier.

29. Dans le cas de cette Convention, on s'est trouvé devant une situation un peu particulière car des réserves ont ainsi été apportées à ce que l'on pourrait appeler une règle du droit constitutionnel fondamental des Nations Unies : le principe selon lequel aucune discrimination, du moins en droit, ne doit être faite entre les sexes. Comme fort peu d'objections ont été opposées aux réserves en question et que la Convention fixait des délais tant pour la formulation des réserves que pour la présentation des objections, on peut soutenir en s'appuyant sur des arguments formels que la Convention est en vigueur entre un Etat qui a formulé une réserve et les Etats qui n'ont pas fait objection à sa réserve. M. Bartoš doute que, par le jeu de ces délais, une violation flagrante des règles fondamentales du droit international moderne puisse échapper par la suite à

tout recours. Il s'agit là d'une question extrêmement délicate que M. Bartos tiendrait à voir mentionner au moins dans le commentaire des articles ainsi que dans le rapport de la Commission.

30. M. TOUNKINE fait observer, à propos de la suggestion de M. Verdross de soumettre les deux variantes aux gouvernements, que, bien que la Commission ait déjà suivi cette procédure, elle n'est pas régulière et son opportunité est discutable. Dans le cas présent, la Commission devrait recommander la formule qui recueille l'adhésion de la grande majorité.

31. La deuxième variante, qui a d'abord été préconisée par M. Briggs et appuyée ensuite par d'autres membres, signifierait en fait qu'une réserve est considérée comme recevable lorsqu'elle est acceptée par une majorité identique à celle qui a adopté le texte définitif du traité lors de la Conférence des plénipotentiaires. Il ne faudrait pas présenter cette formule aux gouvernements comme étant l'opinion de la Commission, puisqu'elle jette un doute sur la possibilité même de faire des réserves. L'adoption de la procédure suggérée aurait pour effet de prolonger la conférence et n'aurait aucun sens dans la pratique, étant donné que l'Etat qui formule la réserve aura, dans la plupart des cas, fait une proposition du même ordre au cours de la conférence. Le système des réserves a été institué afin d'encourager la coopération internationale et la proposition visant à ce que la règle de la majorité soit appliquée dénature l'essence même de l'institution. Cet argument est également valable dans le cas de traités conclus au sein des organisations internationales ; on ne peut, en termes propres, parler de réserve si la question de la recevabilité de la réserve est tranchée par une majorité déterminée par les règles de l'organisation intéressée. En conséquence, M. Tounkine s'oppose à ce que la deuxième variante soit soumise aux gouvernements.

32. M. AMADO dit qu'au long des années où il a été membre de la Commission, il a acquis la réputation d'être partisan à la fois des méthodes traditionnelles de codification de la pratique des Etats et de la création de règles de *lege ferenda*. Or, dans le cas présent, il n'éprouve pas la moindre hésitation quant à la position à adopter.

33. La Commission a sous les yeux le projet du Rapporteur spécial qui correspond à la pratique actuellement suivie par les Etats en matière de réserves aux traités multilatéraux ; en fait, M. Ago a qualifié celle-ci de classique. Certains membres ont rapproché cette pratique du système dit interaméricain et ont affirmé que l'adoption de ce dernier aurait pour résultat de créer une mosaïque similaire de relations bilatérales entre les Etats. Sans nier que la prolifération de telles relations soit théoriquement déplorable, M. Amado voudrait néanmoins signaler qu'au sein de la communauté fraternelle des pays de l'Amérique latine, dont les intérêts sont semblables, le système fonctionne bien et ne présente pas de dangers sérieux. Ceci dit, dans le cadre universel où s'élaborent les traités multilatéraux importants, il y a tout lieu de penser que les Etats participants seront pleinement conscients des intérêts primordiaux qui sont en jeu et s'abstiendront de formuler des réserves qui menaceraient la structure tout entière d'un traité. Ces Etats sont sans nul doute tout aussi soucieux que les membres de la Commission de maintenir les principes du droit international.

34. D'une part, donc, la Commission se trouve en présence de la pratique actuelle des Etats et, d'autre part, d'une création *ex nihilo*, n'ayant aucun fondement dans la pratique. Les représentants des gouvernements à l'Assemblée générale, qui sont très nettement conscients des intérêts particuliers de leur pays, ne pourront pas s'empêcher de considérer une règle de caractère aussi académique et théorique avec une ironie à peine déguisée. C'est pourquoi M. Amado se déclare contre la suggestion tendant à soumettre les deux variantes à l'Assemblée générale et préconise le maintien du projet initial du Rapporteur spécial.

35. M. VERDROSS fait remarquer que, s'il a suggéré que les deux variantes soient soumises à l'Assemblée générale, ce n'est pas seulement par esprit de conciliation, mais parce que certains membres ont souligné que la première solution, bien qu'elle soit la seule qui corresponde à la pratique actuelle en droit international, pourrait conduire à des résultats très dangereux. Comme la deuxième variante constitue une innovation importante en droit international, la Commission ne saurait opter pour elle ou la recommander sans connaître l'avis des gouvernements. Lorsqu'il existe deux opinions contraires dont l'une, soutenue par la majorité, représente la pratique actuelle et l'autre, préconisée par la minorité, aboutirait à une règle de *lege ferenda*, il est évident que les observations des gouvernements ne pourraient que faciliter la tâche de la Commission.

36. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dit qu'il se bornera à faire quelques remarques sur la deuxième variante ainsi que sur la proposition de M. Verdross tendant à soumettre les deux variantes à l'Assemblée générale.

37. En ce qui concerne le premier point, il semble que l'application de la règle de vote soit contraire à l'institution même des réserves dans la pratique internationale moderne. Il existe, en effet, une corrélation étroite entre les règles de vote et les réserves, puisque les conventions multilatérales sont de plus en plus souvent adoptées à une majorité déterminée ; par conséquent, il devient de plus en plus nécessaire de prévoir une soupape de sûreté pour les Etats qui sont mis en minorité à une conférence lors des votes sur des clauses particulières, mais qui désirent néanmoins devenir parties au traité. La deuxième variante aurait pour effet d'accorder à la réserve le même statut qu'à une proposition de fond. Mais ce n'est pas là le rôle d'une réserve ; son but est de sauvegarder la position d'un Etat qui considère comme essentiel un point qui n'a pas recueilli la majorité des deux tiers. Cette solution représente donc une position négative à l'égard du but le plus important de l'institution des réserves.

38. Quant à la suggestion de M. Verdross, il est exact qu'en fait la Commission a, dans le passé, soumis des solutions au choix de l'Assemblée générale, mais cette procédure n'a été adoptée que lorsque deux conditions

essentielles étaient remplies, la première étant que l'opinion sur la question était également partagée et la seconde que l'une des variantes comportait un élément inconnu. Or, dans le cas présent, la majorité de la Commission est nettement en faveur de la solution du Rapporteur spécial tandis que la seconde variante est déjà bien connue des gouvernements et de leurs conseillers juridiques. Le seul résultat de la présentation de cette seconde variante serait de rouvrir la discussion sur une question déjà longuement débattue à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, laquelle a, d'ailleurs, demandé à la Commission du droit international de lui fournir des indications qui puissent lui servir de guide. Par conséquent, M. Jiménez de Aréchaga estime qu'il suffirait de souligner dans le commentaire que la seconde variante a reçu l'approbation d'un certain nombre de membres.

39. M. GROS donne à M. Amado l'assurance que les défenseurs du droit international traditionnel n'ignorent pas nécessairement ce qui se passe autour d'eux. Bien au contraire, ceux d'entre eux qui sont conseillers juridiques de leur gouvernement sont en contact quotidien avec les réalités de la vie internationale. M. Gros a examiné et exposé la question des réserves de manière objective et il estime qu'après une discussion qui a duré trois jours, la Commission devrait décider si elle renonce à rechercher un accord sur cette question capitale ou s'il existe des bases d'entente et, dans ce cas, quelles sont ces bases.

40. Il y a plusieurs manières différentes d'énoncer la règle fondamentale. M. Tounkine s'est prononcé en faveur d'une des solutions possibles en soulignant que tous les Etats sont libres de faire des réserves. M. Gros peut accepter ce point de vue à condition qu'on ne parle pas du « droit » de faire des réserves, car ce n'est pas un droit mais une faculté de proposer des réserves.

41. Pour sa part, il formulerait la règle d'une autre façon. Il dirait que si un traité stipule des conditions relatives à l'acceptation des réserves, ces conditions doivent être appliquées et que toute réserve non autorisée doit être considérée comme non valable. En somme, il y a peu de différence sur ce point de départ du raisonnement, tant qu'on demeure sur le terrain de la formulation des réserves ; le débat commence avec la question de la validité.

42. On peut considérer comme une règle de droit qu'un bon traité multilatéral est un traité qui règle la question des réserves. La première difficulté qui se présente est que certains traités sont muets sur la question des réserves et M. Ago a fait remarquer, à juste titre, que, dans la plupart des cas, le silence du traité est dû au fait que les parties ne sont pas parvenues à un accord sur la clause concernant la faculté de faire des réserves. Par exemple, si une clause admettant des réserves à toutes les dispositions d'un traité, à l'exception de trois articles, est soumise à une conférence de quatre-vingt-dix-neuf Etats et que soixante-cinq Etats votent en sa faveur, la majorité des deux tiers n'étant pas atteinte, il n'y aurait pas de clause relative aux réserves. En pareil cas, si certains Etats, en vertu du système proposé de la liberté complète de formuler des réserves, font des réserves à trois articles que la majorité de 65 Etats considérait comme essentiels, faudra-t-il admettre qu'une minorité des parties, grâce au silence du traité, puisse faire des réserves inacceptables ? M. Gros ne pense pas qu'il puisse être qualifié de juriste réactionnaire s'il maintient que le facteur fondamental en l'occurrence est l'égalité devant la loi, pour tous les Etats qui ont conclu un traité. La primauté du droit international doit être reconnue ; par conséquent, il faut nettement reconnaître que certaines réserves sont acceptables et que d'autres ne le sont pas. Lorsque ce n'est que par un accident de vote, un défaut de majorité, qu'il n'y a pas dans un traité de clause sur les réserves, celles-ci ne sont possibles que par le consentement des parties.

43. Le Rapporteur spécial a eu raison de stipuler, dans son projet d'articles, que les réserves qui sont incompatibles avec l'objet et le but du traité sont inacceptables. Mais, sur ce point, les avis commencent à diverger. En l'absence d'une clause expresse relative aux réserves, qui décidera si une réserve est acceptable ou non ? Etant donné la difficulté qu'il y a à trancher ce point, M. Gros est partisan de la deuxième solution proposée par le Rapporteur spécial, à savoir l'examen concerté par les Etats de la réserve formulée. L'unité du droit international ne permet pas l'émiettement d'un traité collectif en une série de relations bilatérales ; à ceux qui affirment que l'adoption d'un tel système représenterait un progrès en droit international, M. Gros répondra qu'un tel système, qui est le triomphe du bilatéralisme, ramènerait le droit international trois cents ans en arrière, à l'époque des rapports d'Etat à Etat, ou même de ville à ville. Les traités collectifs ne doivent pas être détruits ; si des Etats ont accepté un régime juridique, il est dangereux d'émietter l'accord de propos délibéré en acceptant que tous les Etats ou un grand nombre d'entre eux puissent revenir sur l'accord en faisant des réserves sur les articles qui ne coïncident pas avec leurs propres vues.

44. M. Gros constate que tous les membres sont prêts à accepter le principe que, lorsqu'un traité contient des clauses formelles, ces clauses doivent être appliquées. Pour le cas où une clause relative aux réserves aurait été discutée mais non pas adoptée, la Commission pourrait envisager une disposition spéciale qui viserait cette situation, et cette disposition devrait renvoyer à l'accord de toutes les parties au traité. Enfin, si les négociateurs n'ont pas envisagé la question, il faut adopter une solution qui tienne compte des réalités de la vie. Par exemple, dans un cas comme celui de la Convention de 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, qui prévoit certaines mesures pour sauvegarder la santé de la population des ports visités par certaines catégories de navires, les orateurs qui se sont déclarés partisans du progrès seraient-ils réellement contents si leur Etat acceptait une réserve faite par un autre Etat et dont l'effet serait que les navires de cette catégorie pourraient entrer dans leurs ports sans prendre les précautions requises par la convention et sans se soumettre à l'inspection de sécurité ? Peut-on considérer comme un progrès l'acceptation bilatérale d'une telle réserve qui est incompatible avec l'objet et

le but de la convention et comporte des conséquences dangereuses pour la santé de la population ? La réponse ne peut être que négative. Toute réserve n'est pas acceptable, il faut avoir le courage de le reconnaître et de prévoir qu'un examen objectif en décide. L'objectivité ne peut dépendre d'une décision individuelle de chaque Etat.

45. M. LACHS dit que son intention était de parler uniquement de la question de procédure soulevée par M. Verdross, mais, comme M. Gros a fait des observations sur le fond, il juge nécessaire de lui répondre. M. Gros et quelques autres membres sont allés jusqu'à affirmer que la question de la recevabilité des réserves pouvait entraîner la ruine du droit international. Or, il n'est pas un membre de la Commission qui soit intéressé à la destruction du droit international ; leur seule présence à la Commission est la preuve qu'ils désirent non seulement maintenir le droit international, mais encore favoriser son développement progressif.

46. Le mot « progrès » a été de toute évidence interprété de manière contradictoire au cours du débat. M. Ago a dit que la possibilité de formuler des réserves ne le réjouit guère ; à cela M. Lachs doit répondre qu'il n'est pas question de se réjouir de l'existence de certaines institutions du droit international ou de s'en attrister. Il est essentiel de garder présents à l'esprit les faits qui résultent d'un processus historique ; un examen d'ensemble de la question des réserves montre qu'il s'agit là d'un phénomène propre à une époque en pleine évolution et qu'on se trouve, à l'heure actuelle, à la croisée des chemins : d'un côté, la règle majoritaire, de l'autre, le principe de l'unanimité. Certains membres préconisent l'adoption du principe de la majorité comme étant le summum de la sagesse et du droit ; or, M. Lachs voudrait leur rappeler la maxime formulée il y a cinquante ans par un éminent juriste français : « la majorité ne fait pas loi en matière internationale », maxime qui reste valable à l'heure actuelle. L'institution des réserves a été le résultat de l'interaction de trois facteurs : le développement extraordinaire du principe de la majorité, le recul de la règle de l'unanimité et le principe de l'égalité des Etats. Ceux qui parlent de progrès et de défense du droit international ne sont guère logiques avec eux-mêmes lorsqu'ils préconisent en même temps des méthodes qui consacreraient en fait un système de traités « fermés », c'est-à-dire ouverts seulement à quelques Etats. Bien au contraire, c'est en favorisant une adhésion de plus en plus large, compatible avec les intérêts vitaux des Etats, qu'on contribuera au progrès du droit international. Le système des traités « fermés » a été une fâcheuse tradition du droit international, quels que fussent le lieu et l'époque où ils ont été conclus.

47. La Commission doit présumer que les Etats ne manquent pas totalement de sagesse et elle devrait leur laisser le soin de réfléchir et de décider, dans chaque cas, s'il est préférable d'assurer une adhésion aussi large que possible au traité ou d'établir certaines relations bilatérales dans le cadre dudit traité. Les Etats ne prennent pas de telles décisions à la légère, surtout lorsqu'il s'agit de traités qui présentent pour eux un intérêt capital. Bien entendu, l'idéal serait que les Etats souscrivent intégralement au traité et manifestent tous le même intérêt pour l'instrument en question ; mais il est essentiel de tenir compte de la variété des intérêts qui entrent en jeu dans l'élaboration d'un traité de nos jours. La solution offerte par le Rapporteur spécial présume que les Etats feront preuve de sagesse et que les dispositions des traités seront conciliables avec les intérêts des Etats ; par conséquent, c'est cette solution qui doit être adoptée.

48. Tout en acceptant certains principes généraux, M. Gros voudrait implicitement réintroduire le principe de la majorité par la petite porte. Or, cela modifierait la situation de fond en comble.

49. La Commission doit avancer avec précaution et ne prendre aucune mesure qui soit incompatible avec la pratique et avec ce qui constitue une institution établie du droit international. Depuis l'Acte général de Bruxelles de 1890, c'est par milliers que des réserves ont été formulées.

50. M. Lachs comprend les raisons qui ont poussé M. Verdross à faire sa suggestion, mais il doute fort qu'il faille la suivre. Les Etats qui répondront, et il se peut qu'ils ne soient qu'un petit nombre, se borneront à dire quelle est leur pratique et à donner des indications que l'on connaît déjà. De plus, les Etats ont plus d'une fois exprimé leurs vues sur les réserves, à l'Assemblée générale. Si les avis de ceux qui répondront sont plus ou moins partagés, on en sera toujours au même point. Enfin — et c'est la dernière objection de M. Lachs — en demandant leur avis aux Etats, la Commission donnerait l'impression d'avoir préjugé la question et de s'engager à suivre l'opinion de la majorité. Cela porterait gravement atteinte au prestige de la Commission ; toute hésitation de sa part diminuerait son autorité aux yeux du monde. La Commission devrait pouvoir parvenir à une décision en tenant compte de la pratique suivie au cours du demi-siècle écoulé et, plus particulièrement, au cours des dix dernières années.

51. M. TSURUOKA demande si la Commission est arrivée à une conclusion quelconque concernant la suggestion de M. Rosenne, d'appliquer aussi le critère de compatibilité au consentement ou à l'objection à une réserve.

52. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise que la Commission n'a pas encore statué sur ce point, mais qu'il a lui-même proposé que, dans le cadre général des articles, les Etats auteurs d'une réserve et ceux qui y consentent ou y font objection tiennent compte du principe de compatibilité.

53. M. BARTOŠ rappelle avoir déjà dit que sa manière de voir a évolué au cours des dix dernières années et qu'il en est venu à accepter les réserves comme une institution nécessaire, tout en croyant qu'il faut prescrire des règles pour prévenir les possibilités d'abus.

54. Il continue aussi à penser que les réserves devraient faire partie du système contractuel et il ne peut souscrire à la théorie selon laquelle, du fait que l'Etat, dans l'exercice de ses droits souverains, a la faculté de faire des réserves, les autres Etats sont tenus de les accepter.

D'après lui, un tel raisonnement revient à accentuer la souveraineté de l'Etat qui a formulé la réserve au détriment de la souveraineté des Etats qui ont accepté le traité en toute bonne foi et sans réserve. Il importe de trouver un moyen de concilier la faculté de formuler des réserves et le respect de la volonté des parties dans le sens indiqué par M. Tounkine, pour autant que M. Bartoš l'ait bien compris.

55. Quant à la suggestion de procédure faite par M. Verdross, M. Bartoš n'est pas en principe opposé à l'idée de soumettre, dans le projet, des variantes aux Etats, mais il ne faut le faire que dans les cas où les avis sont très partagés ou lorsque la Commission hésite beaucoup et a besoin que les gouvernements lui donnent des indications pour l'aider à se faire une opinion. Dans le cas présent, malgré certaines divergences de vues, il semble que la procédure proposée par le Rapporteur spécial soit assez fortement appuyée. M. Bartoš approuve la proposition de M. Jiménez de Aréchaga de mentionner les divergences de vues dans le commentaire et d'accepter les propositions du Rapporteur spécial, sous réserve des amendements que le Comité de rédaction pourrait suggérer.

56. Quant à la règle à suivre pour l'acceptation ou le rejet des réserves, si le traité est muet sur la question des réserves, il faut présumer que les Etats qui n'ont pas fait d'objection acceptent la réserve et qu'il y aurait lieu d'appliquer ici la règle de la majorité des deux tiers qui est celle que les conférences des Nations Unies suivent généralement pour adopter des textes. Lorsqu'un traité énonce formellement la règle de la majorité des deux tiers et que les Etats négligent de faire consigner leurs objections aux réserves, de l'avis de M. Bartoš, il suffit qu'un tiers d'entre eux s'y opposent expressément, pour que les réserves soient considérées comme rejetées, d'une manière absolue, *erga omnes*. Pour les autres cas, il estime qu'il conviendrait d'adopter le système en usage dans l'Organisation des Etats américains, comme le Rapporteur spécial l'envisage.

57. M. LIU pense qu'une règle trop souple en matière de réserves pourrait nuire à la conclusion des traités multilatéraux en rendant les Etats moins enclins, au stade des négociations, à accepter des formules de compromis et à subordonner leur avis personnel à celui de la majorité, ce qui pourrait avoir certaines conséquences avant même que le traité ne soit rédigé.

58. Le système interaméricain fonctionne parfaitement pour un groupe homogène d'Etats qui ont beaucoup en commun et les démarches du Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains pour notifier une réserve aux parties et, le cas échéant, chercher à persuader l'Etat auteur de la réserve à mieux l'adapter à l'objet et au but du traité, équivalent presque à une reprise des négociations. La pratique suivie dans l'Organisation des Nations Unies ne va pas aussi loin et le Secrétaire général est seulement tenu de transmettre les réserves aux autres Etats contractants, procédure qui n'engage personne à porter un jugement sur la validité de la réserve elle-même. La procédure envisagée dans le projet du Rapporteur spécial paraît aller un peu plus loin et M. Liu doute que les Etats soient disposés à l'accepter.

59. Il ne conteste pas l'utilité des réserves et ne préconise pas la règle de l'unanimité pour leur acceptation, mais il souligne que, même avec une règle stricte, rien ne peut empêcher les Etats de formuler des réserves.

60. M. EL-ERIAN rappelle qu'il a déjà expliqué son attitude générale concernant la question des réserves, mais il tient à y ajouter quelques observations étant donné le tour pris par la discussion. Il n'y aurait guère d'intérêt à ce que la Commission adopte une attitude rigide sur un sujet aussi controversé et aussi délicat : elle devrait rédiger une règle souple, acceptable et utile, adaptée aux besoins de la communauté internationale.

61. On a peut-être trop insisté sur le principe de l'intégrité des traités. Bien que, dans toute la mesure du possible, les obligations découlant d'un traité doivent être uniformes, M. El-Erian doute que les réserves à l'une de ses dispositions compromettent gravement en fait l'intégrité de l'instrument. Il est à présumer que, si ce danger existait, les Etats qui négocient le traité y insèreraient l'interdiction expresse de faire des réserves à telles ou telles dispositions qu'ils considèrent comme essentielles ; c'est ce qui a été fait dans le cas des Conventions de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et sur le plateau continental, ainsi que dans la Convention sur la responsabilité des exploitants de navires nucléaires signée à Bruxelles, il y a cinq jours seulement. M. El-Erian fait appel à M. Gros et à M. Ago en leur demandant de ne pas pousser à l'extrême leur défense du principe d'intégrité.

62. Selon lui, il est tout aussi important d'assurer aux traités de caractère général la plus large adhésion possible, notamment pour parer au risque qu'une convention codifiant le droit coutumier qui ne réunirait pas un grand nombre de ratifications n'affaiblisse ce droit, danger implicitement prévu dans les observations du Gouvernement des Etats-Unis concernant le choix d'intégrer le projet de la Commission sur les privilèges et immunités diplomatiques dans un projet de convention ou dans un code.

63. L'argument selon lequel les règles qui restreignent les effets des objections aux réserves portent atteinte à la souveraineté des Etats peut être invoqué contre n'importe quelle règle qui, d'une manière ou d'une autre, limite la liberté absolue des Etats. La Commission doit se guider sur ce qui est nécessaire et utile. Les questions en jeu sont importantes et exigent des décisions nettes.

64. Au sujet de la question de procédure, M. El-Erian dit que, d'une manière générale, il penche pour la méthode proposée par le Rapporteur spécial, estimant, lui aussi, que les points sur lesquels les avis divergent peuvent être indiqués dans le commentaire. Après tout, la Commission procède à une première lecture et elle aura amplement l'occasion de reconsidérer à la fois le texte des articles et le commentaire.

65. M. AGO, réduisant le problème à sa plus simple expression, déclare qu'il n'y a pas de contestation sur la nécessité des réserves en général, que tous les membres reconnaissent, et que la seule question à trancher est de savoir comment on peut empêcher les réserves

de réduire à néant l'objet du traité. Il est évident qu'il ne faut voir qu'un pis-aller dans le remède consistant à conférer à l'Assemblée générale le pouvoir de décider à la majorité si une réserve est ou non compatible avec l'objet du traité, lorsque le traité lui-même est muet sur la question, parce qu'il a été impossible pendant son élaboration de décider quels sont les articles essentiels, mais M. Ago ne croit pas que cela détruise l'essence même de l'institution des réserves. Il n'y a pas de raison pour que l'impossibilité de se mettre d'accord sur l'indication dans le traité lui-même des articles à l'égard desquels aucune réserve ne saurait être admise, empêche les Etats qui l'ont négocié d'aboutir ultérieurement à une entente sur ce point et particulièrement sur la recevabilité de réserves effectivement présentées.

66. Il n'ignore pas que des difficultés d'interprétation peuvent surgir lorsqu'il s'agit de déterminer si tel ou tel article d'un traité est essentiel et ne saurait faire l'objet de réserves ; il n'ignore pas non plus les objections trop évidentes à l'idée de soumettre cette question à la décision d'un organe comme l'Assemblée générale, plutôt qu'à un juge, comme, certes, il le préférerait. Toutefois, la décision d'un organe collégial est toujours préférable, à son avis, à une série de décisions contradictoires prises individuellement par les différents Etats. Quoi qu'il en soit, comme la majorité de la Commission ne penche pas pour ce système, elle devrait au moins percevoir nettement les conséquences de son choix et reconnaître que, vu l'impossibilité de mettre au point une règle objective, il en découle logiquement qu'il faut laisser à chaque Etat le soin de trancher la question, d'où peut résulter ce grave inconvénient que la décision prise par un Etat touchant le caractère essentiel d'un article risque d'être en contradiction avec la décision d'un autre Etat. Telle est la règle dite classique dont il a déjà parlé. Si la Commission ne peut faire mieux que de s'incliner devant la pratique, au moins ne doit-elle pas se leurrer et croire qu'elle a marqué un progrès.

67. En tout cas, la Commission devrait à tout prix éviter d'admettre tacitement que, si le traité est muet à cet égard, toute disposition peut faire l'objet de réserves et toute réserve peut être acceptée. Dans tout traité, il y a des articles auxquels on ne saurait faire de réserves si l'on veut sauvegarder l'objet même du traité. Si la Commission ne peut faire plus, elle devrait au moins inviter instamment les Etats à prendre la précaution d'inclure dans les traités des clauses relatives aux réserves précisant quelles en sont les dispositions essentielles et à prendre au sérieux la responsabilité qui leur incombe envers les autres parties lorsqu'ils acceptent des réserves à ce qui pourrait être des dispositions essentielles. Une indication de cet ordre pourrait être insérée soit dans les articles du projet que la Commission doit mettre au point, soit au moins dans le commentaire.

68. M. de LUNA dit que les réserves sont nécessaires dans la procédure moderne de conclusion des traités à cause de l'évolution qui a conduit du régime absolu à une forme démocratique de gouvernement où le parlement a la haute main sur les relations internationales, à cause de la tendance à l'universalité du droit international et du remplacement de la règle de l'unanimité par celle de la majorité pour l'adoption du texte des traités.

69. Il est manifeste que les réserves portent atteinte à l'intégrité des traités et que, même si l'on applique le principe de la réciprocité, elles peuvent créer une inégalité entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat qui fait objection, parce que ce dernier, bien que n'étant pas lié par le traité vis-à-vis du premier, est lié envers les autres parties qui n'ont pas fait objection, en vertu du principe de l'indivisibilité des droits et des obligations. Dans ces conditions, l'Etat auteur d'une réserve peut s'assurer certains avantages. Néanmoins, ces inconvénients sont compensés par l'utilité des réserves, grâce auxquelles une minorité pourra peut-être s'engager à être liée par une partie d'un traité, ce qui vaut mieux que de voir ces Etats rester complètement en dehors du champ d'application du traité.

70. Malheureusement, l'incompatibilité avec l'objet du traité est un principe objectif dont l'application ne peut être que subjective. En l'absence d'autre solution, M. de Luna pense qu'il faut laisser à chaque Etat le soin de juger.

71. La Commission devrait tenir compte de la pratique et respecter la volonté expresse des parties. C'est pourquoi M. de Luna estime que les articles en question devraient s'inspirer du système en vigueur entre les Etats américains.

72. Il n'a pas d'opinion bien arrêtée sur la suggestion de procédure formulée par M. Verdross et il se range à l'avis exprimé par M. Jiménez de Aréchaga.

La séance est levée à 13 heures.

655e SÉANCE

Vendredi 1er juin 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre de jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les textes soumis par le Comité de rédaction.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, voudrait, avant que la Commission aborde l'examen des textes du Comité de rédaction, obtenir quelques

indications sur la manière dont elle voudrait qu'il modifie le commentaire, lequel était surtout destiné à la Commission elle-même et contient de nombreuses références aux opinions exprimées lors de la onzième session.

3. M. BRIGGS pense qu'il faudrait demander au Rapporteur spécial de remanier le commentaire de manière à donner moins d'importance à ce qui fut la pensée de la Commission en 1959 et de laisser plus de place à l'exposé des raisons qui ont motivé les décisions prises en 1962.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE PREMIER. — DÉFINITIONS

4. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction a préparé le nouveau texte suivant pour l'alinéa *a*) du paragraphe 1 et pour le paragraphe 2 de l'article 1er :

« 1. *a*) Un traité est tout accord international en forme écrite, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière (traité, convention, protocole, pacte, charte, statut, acte, déclaration, concordat, échange de notes, procès-verbal approuvé, mémorandum d'accord, *modus vivendi*, etc.), qui est régi par le droit international et conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international.

« 2. Aucune disposition des présents articles n'influe en quoi que ce soit sur la manière dont le droit interne d'un Etat qualifie ou classe les accords internationaux. »

5. La Commission notera que, pour se conformer à ses désirs, le Comité a fusionné en une seule clause la définition du traité et celle de l'accord international et qu'il a fait disparaître toute référence à la possession de la personnalité internationale et à l'intention dans l'énoncé du principe que l'accord doit être régi par le droit international. Le Comité de rédaction s'est demandé s'il fallait ou non maintenir la liste des dénominations des traités, qui n'est pas limitative, et il a décidé de la conserver afin que la Commission puisse examiner la question. En tant que Rapporteur spécial, il juge cette énumération utile pour donner des exemples, car il règne une grande incertitude sur le domaine couvert par le mot « traité ».

6. M. TSURUOKA pense que la définition tout entière devrait être précédée de la formule restrictive « aux fins des présents articles ».

7. M. CASTRÉN estime que le nouveau projet du paragraphe 1 est très nettement préférable à la définition originale ; toutefois, il ne précise pas clairement si les relations internationales contractuelles entre Etats et individus rentrent dans le cadre du projet ; il faudrait certainement donner quelques explications sur ce point dans le commentaire.

8. La formule restrictive suggérée par M. Tsuruoka devrait précéder l'article tout entier.

9. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que toute la série des définitions sera certainement précédée de la formule suggérée par M. Tsuruoka. Le texte à l'examen n'a trait qu'à une seule définition.

10. M. ROSENNE présume que la liste des instruments figurant entre parenthèses n'implique pas une hiérarchie juridique entre ceux qui y sont mentionnés. L'ordre dans lequel ils sont énumérés est quelque peu troublant ; la solution la plus satisfaisante consisterait peut-être à adopter l'ordre alphabétique et à indiquer, par l'insertion des mots « tels que », avant l'énumération, que celle-ci n'est pas limitative.

11. Il sera peut-être nécessaire d'insérer dans l'article 1er une définition à part du traité en forme simplifiée.

12. M. PAREDES fait remarquer que la définition passe totalement sous silence l'élément « consentement » : il faudrait donc y ajouter une formule disant que les accords internationaux sont des instruments librement et spontanément conclus par les parties.

13. M. de LUNA estime que la Commission devrait accorder quelque réflexion au fait que les individus et les sociétés ayant la personnalité morale peuvent être sujets du droit international et qu'ils peuvent jouir d'une situation spéciale prévue par les dispositions du traité, situation dont il ne discutera pas la nature juridique très curieuse. Il cite, à titre d'exemple, la Convention de 1937 modifiant la Convention internationale signée à Paris le 21 juin 1920 pour la création d'un Institut international du Froid [1], l'Accord pour la réorganisation administrative et technique du réseau de la Compagnie des chemins de fer du Sud avec le Protocole de signature et le Protocole provisoire de 1923 entre l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et le Sud-Bahn [2], enfin le Protocole entre la République fédérale d'Allemagne et la *Conference on Jewish Material Claims against Germany* [3]. M. de Luna ne proposera pas de modifier l'article 1er pour tenir compte de ce fait ; il conviendrait cependant de mentionner clairement dans le commentaire qu'en aucun cas l'expression « autres sujets du droit international » ne peut viser les individus.

14. M. CADIEUX reconnaît qu'il y aurait quelque avantage à adopter l'ordre alphabétique pour l'énumération entre parenthèses mais ce remaniement pourrait donner lieu à des difficultés de traduction. Il faudrait indiquer toutefois, que l'énumération n'est pas faite dans l'ordre d'importance des instruments.

15. Il est d'avis, comme M. Rosenne, qu'une définition du traité en forme simplifiée s'impose puisque c'est là un instrument de pratique courante.

16. Il propose de supprimer les mots « deux ou plusieurs » qui sont pléonastiques.

17. M. TOUNKINE rappelle que la Commission a décidé à sa onzième session — et elle semble n'avoir

[1] Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CLXXXIX, p. 359.

[2] *Ibid.*, vol. XXIII, p. 255.

[3] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 162, p. 284.

pas changé d'avis — que la définition devrait englober les traités entre Etats, les traités entre Etats et organisations internationales et les traités entre organisations internationales, tandis que les articles eux-mêmes ne concerneraient que les traités entre Etats. Les mots « ou autres sujets du droit international » n'expriment peut-être pas clairement l'intention dont ils procèdent et ils peuvent donner lieu à malentendu car la question de savoir si les individus peuvent être sujets de droit international est controversée.

18. M. BRIGGS juge acceptable la définition de l'alinéa *a*) du paragraphe 1, mais elle lui semble un peu alourdie par la parenthèse. L'énumération devrait faire l'objet d'un paragraphe séparé, comme c'est le cas à l'article 4 du projet de Harvard.

19. Il ne faut pas que le paragraphe 2 soit séparé de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 par toute une série d'autres définitions ; celles-ci pourraient être insérées dans l'article suivant.

20. Il suggère, à titre de modification de forme, que les mots *the present articles* qui figurent au paragraphe 2 du texte anglais soient remplacés par *these articles*.

21. M. AMADO dit que, sans être opposé au texte du Comité de rédaction, il est un peu inquiet d'y relever une apparence de tautologie ; on ne saurait guère imaginer qu'un accord international puisse ne pas être régi par le droit international.

22. Il éprouve également une certaine gêne à voir, dans l'énumération qui figure entre parenthèses, des instruments formels importants voisiner avec d'autres instruments moins formels.

23. Il faudrait expliquer, ne serait-ce que dans le commentaire, ce que veut dire l'expression « autres sujets du droit international ». Sans doute, le Comité de rédaction avait-il une bonne raison d'insérer cette formule qui soulève la question difficile de savoir si les individus peuvent être sujets du droit international, problème que la Commission a longuement discuté à propos de la formulation des principes de Nuremberg.

24. M. GROS, prenant la parole à la fois en qualité de président du Comité de rédaction et de membre de la Commission, pense que la réponse à la question posée par M. de Luna et par M. Amado peut être trouvée dans le commentaire du Rapporteur spécial où la notion de sujet du droit international est liée à celle de la capacité de conclure des traités.

25. La Commission semble être d'avis que les cas mentionnés par M. de Luna doivent être exclus du cadre du projet, car les fédérations d'associations, par exemple, n'ont pas la capacité de conclure des traités. Dans le cas du troisième exemple cité par M. de Luna, la faculté pour un tel organisme de nouer des relations contractuelles a bien été reconnue par l'autre partenaire, mais l'instrument qui en résulte n'est pas un traité au sens du projet de la Commission. M. Tounkine a eu raison de souligner que la Commission n'entend s'occuper que des traités, quelle que soit leur dénomination, conclus entre Etats, entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales.

26. Selon M. BARTOŠ, la première critique que M. Amado adresse au texte serait justifiée si la Commission ne précise pas quel est le droit international — public ou privé — qui régit les traités. Il peut y avoir des accords internationaux régis par le droit international privé et il cite, à titre d'exemple, l'accord conclu entre la Yougoslavie et la Suisse concernant des navires cédés à bail à ce dernier pays à l'époque où la Yougoslavie était encore neutre pendant la deuxième guerre mondiale. A la fin de la guerre, un litige a éclaté du fait qu'un navire au service de la Suisse avait été gravement endommagé et que la Suisse était tenue d'assurer ledit navire aux conditions du Lloyd de Londres. Pour régler cette affaire, un compromis fut dressé soumettant l'accord à l'arbitrage dans le cadre du droit international privé. M. Bartoš demande donc au Comité de rédaction et au Rapporteur spécial d'envisager l'insertion du qualificatif approprié, soit dans le texte de la définition, soit dans le commentaire.

27. A propos de la mention des « autres sujets de droit international », M. Bartoš rappelle la décision de la Cour internationale dans l'affaire de *l'Anglo-Iranian Oil Company* et souligne que l'un des motifs sur lesquels le Gouvernement iranien s'est appuyé pour contester la compétence de la Cour a été que le différend opposait, non pas le Royaume-Uni, mais une société privée, à l'Iran. Or, on a soutenu à la Commission que les sociétés « internationales » doivent jouir de la personnalité de droit international et être sujets de compromis d'arbitrage international dans les litiges entre Etats.

28. Avant même l'affaire de *l'Anglo-Iranian Company*, le Gouvernement des Etats-Unis avait vu le problème et inauguré la pratique consistant à conclure au moment de la signature d'un contrat entre un Etat étranger et une société américaine, un traité avec l'Etat en question. Par ces traités, dits traités de garantie, il fait siennes d'avance les réclamations des sociétés privées américaines qui ont conclu des accords de concession ou des accords financiers avec un autre Etat. Cette méthode permet au Gouvernement des Etats-Unis de protéger les intérêts des Etats-Unis, en cas de besoin, par une intervention directe, conformément au droit international, en vertu du traité de garantie et non d'une substitution, c'est-à-dire de soutenir une créance de droit international privé par une action diplomatique. M. Bartoš estime qu'en pareil cas, seul le traité de garantie est régi par le droit international public. Par conséquent, les articles élaborés par la Commission ne concernent pas les accords conclus avec les sociétés, mais uniquement les traités entre Etats et autres sujets véritables du droit international.

29. Selon M. Bartoš, les exemples cités par M. de Luna indiquent la catégorie d'accords internationaux qui constituent un amalgame de traités du droit international public et de contrats relevant du droit international privé. Ces accords devraient être mentionnés dans le commentaire, mais — du moins en première lecture — ils devraient être exclus du cadre du projet d'articles.

30. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que, si la Commission le désire, la faculté pour

l'individu de devenir partie à un traité peut être exclue d'une manière plus expresse, mais le Comité de rédaction a pensé que, si l'on prend la définition dans son ensemble, aucun malentendu ne peut subsister sur ce point. S'il est difficile de suivre la suggestion de M. Tounkine, c'est que le reste du projet s'occupe presque exclusivement des traités conclus entre Etats et qu'il n'a pas encore été décidé s'il y aura un chapitre spécial sur les traités entre organisations internationales.

31. Le membre de phrase « ou autres sujets du droit international » a été employé à dessein pour ne pas exclure certaines entités, telles que le Saint-Siège et les belligérants qui ont été reconnus *de facto*. A l'origine, Sir Humphrey avait exclu les individus de la définition en y ajoutant l'obligation de posséder la capacité de conclure des traités, mais le Comité de rédaction n'a pas jugé nécessaire de maintenir cette condition.

32. Bien qu'il y ait quelque pléonasme dans la définition, il est indispensable d'insister sur le caractère international du traité pour maintenir la définition sur le plan approprié.

33. En réponse à la question de M. Amado, M. Bartoš a dit pourquoi il faut préciser que l'instrument est régi par le droit international, et il a présenté des arguments convaincants pour le maintien de la formule. Outre les excellents exemples qu'il a donnés, il y a celui des traités de caractère tripartite tels que ceux conclus entre la Banque internationale, une société privée et un gouvernement.

34. Sir Humphrey ne voit pas d'objection majeure à l'ordre un peu rudimentaire dans lequel sont énumérés les exemples contenus entre parenthèses. Cette liste ne prétend certainement pas indiquer un ordre d'importance.

35. Il donne l'assurance à M. Rosenne qu'une définition du traité en forme simplifiée sera insérée dans le projet. Cette définition est importante pour l'interprétation de certains articles mais la Commission ne l'a pas encore élaborée.

36. Les amendements de forme suggérés par M. Briggs ont un caractère radical et, à son avis, ne contribueraient pas à l'élégance du texte. Sir Humphrey continue à croire qu'il serait plus clair de commencer par un article sur les définitions et à traiter plus loin de la portée du projet dans l'article 2 ; il ne voit pas grand inconvénient à ce que le paragraphe 2 soit séparé par d'autres définitions de l'alinéa *a*) du paragraphe 1.

37. M. de LUNA estime que, par souci de clarté et afin d'exclure du champ d'application du projet tous les accords de concession ou de garantie, il faudrait insérer l'adjectif « public » après les mots « régi par le droit international ». En faisant cette suggestion, il n'oublie pas, évidemment, que le reste du projet ne traite que du droit international public.

38 M. VERDROSS propose que le membre de phrase « conclu entre deux ou plusieurs Etats... » soit placé avant les mots « et qui est régi par le droit international ». L'ordre actuel de ces deux conditions n'est pas logique : la plus importante, celle qui a trait au fait que pour être un traité, un accord doit être conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international, devrait être placé en tête.

39. Pour ne pas laisser entendre que les individus sont englobés dans l'expression « autres sujets du droit international », il serait peut-être bon de préciser que les sujets en cause sont des communautés.

40. L'adjectif « international » qui suit le mot « accord » est un pléonasme si l'on tient compte de la condition stipulée plus loin, selon laquelle l'accord doit être « régi par le droit international ». Toutefois, cette répétition ne saurait nuire et il n'insiste pas sur ce point.

41. M. TOUNKINE, tenant compte des explications données par le Rapporteur spécial, accepte le maintien du membre de phrase « ou autres sujets du droit international ». La formule peut englober, outre les exemples déjà cités, un pays qui lutte pour son indépendance, mais qui ne constitue pas encore un Etat. On pourrait préciser dans le commentaire que la définition exclut l'intention de viser les individus.

42. Enfin, il appuie la proposition de M. Verdross tendant à inverser l'ordre des deux conditions finales ; toutefois, le texte du Rapporteur spécial devrait être maintenu.

43. M. AMADO déclare que, malgré les explications données par le Rapporteur spécial, l'emploi de la formule « qui est régi par le droit international » ne le satisfait toujours pas.

44. Cette expression est appropriée si elle doit viser simplement les questions de capacité, de libre consentement aux traités et d'autres éléments constitutifs de l'intention des Etats parties aux traités. Mais, pour ce qui est du contenu d'un traité, il arrive très souvent que des accords entre Etats soient soumis au droit privé de l'un des deux pays intéressés. Il cite à titre d'exemple les arrangements sur le blé conclus entre l'Argentine et le Brésil. Ces accords constituent des traités ; ils sont conclus dans le cadre du droit international, mais sont régis, quant à la substance de leurs dispositions, par le droit privé interne.

45. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que c'est précisément pour cette raison que dans le projet original il s'était servi de l'expression « un accord destiné à être régi par le droit international ». L'expression « destiné à être régi » laissait les Etats parties au traité libres de décider que la substance du traité sera régie par le droit privé interne. Or, la Commission a décidé de supprimer les mots « destiné à être ».

46. En ce qui concerne la proposition de M. Paredes, il précise que le problème de la liberté et de la spontanéité dans la formation du traité sera soulevé plus loin dans le projet d'articles. La question est pertinente, mais il ne convient guère de l'examiner au moment où l'on discute des définitions.

47. M. GROS rappelle que la Commission a étudié le point mentionné par M. Amado lorsqu'elle a examiné pour la première fois la définition du « traité ». Les contrats internationaux posent un véritable problème, mais la Commission n'a pas à discuter pour le moment de la nature et de la valeur juridique de ces contrats

entre deux Etats ou entre un Etat et une société privée ou un particulier. Il suffirait donc d'indiquer dans le commentaire que le problème des contrats internationaux n'est pas traité dans le projet d'articles

48. Tous les pays concluent des contrats à long terme pour la fourniture de certains produits, mais ces contrats ne sont pas nécessairement des traités au sens du projet d'articles. Bien entendu, la situation est différente dans les cas où ces contrats, conclus entre deux ou plusieurs Etats, sont régis par le droit international par la volonté des parties ; alors ce sont de véritables traités.

49. En ce qui concerne la suggestion de M. de Luna d'employer l'expression « droit international public », il indique qu'en français l'expression « droit international » convient parfaitement dans le contexte : il ne peut subsister aucun doute dans l'esprit du lecteur qu'il s'agit du droit international public. Ce sera encore plus évident si l'ordre des deux conditons est inversé comme l'a proposé M. Verdross.

50. M. PAREDES souligne que s'il est vrai qu'un particulier ne saurait être partie à un traité, les intérêts privés peuvent être protégés par un traité. Il est tout à fait courant que deux Etats concluent un traité dont le but est précisément de protéger les intérêts de sociétés privées ou de particuliers. Toutefois, les parties contractantes sont uniquement des Etats.

51. Il suggère donc que, à l'alinéa *c*) de l'article 1er, le mot « partie » soit défini comme signifiant « un Etat ou autre sujet collectif de droit international ». L'emploi de l'adjectif « collectif » exclurait les individus.

52. M. CASTRÉN juge acceptable la proposition de M. Verdross tendant à inverser l'ordre des deux derniers membres de phrase, à condition que l'on tienne compte de l'observation de M. Tounkine.

53. En revanche, il hésite à appuyer l'autre suggestion de M. Verdross tendant à introduire la notion de « communauté », car ce mot n'englobe pas les organisations internationales.

54. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que la Commission ne définit le mot « traité » que pour les fins du projet d'articles et que par conséquent, les explications données par M. Gros constituent une réponse appropriée à la question soulevée par M. Amado. Il suffirait d'indiquer dans le commentaire que la Commission ne prend pas position sur la nature juridique des contrats internationaux dont il est question.

55. Le Rapporteur spécial ne saurait accepter la suggestion de M. Paredes d'insérer le mot « collectif » dans la définition de la « partie », à l'alinéa *c*) de l'article 1er ; les intérêts des sociétés sont les plus importants de ceux que les parties ont en vue lorsqu'elles concluent un traité qui concerne les intérêts privés ; or, la société est assurément un organe collectif.

56. Il accepte la proposition de M. Verdross d'inverser l'ordre des deux derniers membres de phrase, compte tenu de l'observation de M. Tounkine.

57 M. AMADO n'est toujours pas convaincu par les explications données touchant la question qu'il a posée, à savoir, pourquoi faut-il préciser que les accords internationaux doivent être régis par le droit international. Si les accords internationaux dont il a parlé ne constituent pas des traités, pourquoi sont-ils enregistrés auprès des Nations Unies et publiés dans le Recueil des traités des Nations Unies ?

58. Il continue à croire que l'expression « régi par le droit international » est ambiguë, et il suggère de la remplacer par « considéré comme tel par le droit international ». Cette formule montrerait clairement que la définition englobe tous les accords considérés comme des traités en droit international et non seulement les accords dont la teneur est régie par le droit international.

59. M. BARTOŠ est d'avis que la formule « régi par le droit international » constitue une ligne de démarcation très nette dans le cas des anciens traités, car autrefois la pratique en droit international ne confondait pas les traités et les contrats de droit privé, mais la situation actuelle est plus complexe.

60. De nombreux accords d'assistance technique ont été conclus par les Etats-Unis d'Amérique avec d'autres pays. A maints égards, ces accords ressemblent à des contrats de droit privé, mais ils n'en constituent pas moins d'authentiques traités régis par le droit international public. Bien que, pour l'exécution des obligations contractuelles qui y sont stipulées, ces accords prévoient l'application de certaines dispositions du droit privé interne des Etats-Unis, ils présentent tous les caractères distinctifs des traités internationaux. En premier lieu, la compétence des tribunaux des Etats-Unis est expressément exclue. En second lieu, ces accords sont enregistrés auprès des Nations Unies. D'autre part, le Président des Etats-Unis garde certains pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne leur mise en œuvre ou la suspension de leur exécution dans l'avenir ; cela constitue une condition potestative qui est incompatible, d'une part avec la notion de rapports contractuels et, d'autre part, avec le principe de l'égalité des Etats.

61. La pratique des Etats montre ainsi qu'un très grand nombre d'accords participent à la fois du contrat et du traité international ; or, en règle générale, ces accords sont régis par le droit international. Etant donné la complexité de cette situation, M. Bartoš pense que la formule devrait être maintenue à condition que l'ordre des deux membres de phrase soit inversé de la manière suggérée par M. Verdross et approuvée par le Rapporteur spécial.

62. M. Bartoš pense, comme M. de Luna, que, dans la pratique courante, l'expression « droit international » signifie le droit international public. C'est pourquoi, il n'insiste pas pour l'insertion, dans le texte, de l'adjectif « public » après les mots « droit international ». Il voudrait, cependant, qu'on explique dans le commentaire que l'expression « droit international » désigne, dans le projet d'articles, le droit international public.

63. Il n'est pas partisan d'introduire dans le texte des articles une référence aux collectivités. L'introduction de ce mot dans le texte du projet serait dangereuse et permettrait de soutenir que, des collectivités telles que

les minorités seront considérées comme des personnes en droit international public du fait qu'elles se sont vu reconnaître certaines prérogatives en droit international, mais n'ont jamais eu la capacité de devenir parties aux traités. Un terme de ce genre n'est pas approprié au but que poursuit la Commission.

64. M. AGO insiste pour que le texte proposé par le Comité de rédaction soit adopté avec, pour seul changement, l'inversion de l'ordre des deux membres de phrase. Cette modification donnera satisfaction à M. Amado. La première condition stipulera que les traités doivent être conclus entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international ; la seconde exclura automatiquement les contrats internationaux, même s'ils sont conclus entre deux Etats, puisque ces contrats ne sont pas « régis par le droit international ». Bien entendu, il faudra dans bien des cas examiner l'intention des parties à l'accord : si les parties, tout en étant des Etats, ont eu l'intention d'assumer uniquement des obligations relevant du droit interne, l'accord est un contrat et non un traité.

65. Il estime, comme M. Bartoš, qu'il faudrait s'abstenir de toute référence aux collectivités ou communautés. Ces mots n'englobent pas le Saint-Siège qui est peut-être l'exemple le plus important des « autres sujets du droit international » qui concluent des traités.

66. En outre, si la définition devait préciser qu'elle n'englobe que les collectivités, on pourrait l'interpréter faussement, par implication, comme signifiant que la Commission peut considérer les individus comme des sujets du droit international. En fait, même les auteurs qui, contrairement à M. Ago, considèrent les individus comme sujets du droit international, n'ont jamais prétendu qu'un individu puisse être partie à un traité : par conséquent, la précision proposée est parfaitement inutile.

67. Comme M. Gros, M. Ago pense qu'il n'est pas nécessaire de qualifier le droit international par l'adjectif « public ». Cette question devrait simplement être mentionnée dans le commentaire.

68. M. BRIGGS retire sa proposition de transférer dans un paragraphe séparé la liste des instruments entre parenthèses.

69. Bien des difficultés auxquelles ont s'est heurté pendant la discussion étaient dues à l'emploi du titre « Définitions » à l'article 1er . En fait, la Commission ne se propose pas d'énoncer des définitions théoriques, mais simplement d'étudier la manière dont certains termes seront employés dans le projet d'articles. Il suggère donc que le titre de l'article premier soit modifié et qu'on adopte la formule « Emploi des termes ».

70. Le PRÉSIDENT constate que la Commission semble d'avis, en général, de modifier le passage final du paragraphe de manière que le membre de phrase « conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international » précède les mots « et qui est régi par le droit international ».

71. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission entend renvoyer l'article, avec cet amendement, au Comité de rédaction pour qu'il donne sa forme définitive.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h. 40.

656e SÉANCE

Lundi 4 juin 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre de jour]

ARTICLE 17. — FACULTÉ DE FORMULER DES RÉSERVES ET DE LES RETIRER *(reprise du débat de la 654e séance)*

ARTICLE 18. — LE CONSENTEMENT AUX RÉSERVES ET SES EFFETS *(reprise du débat de la 654e séance)*

ARTICLE 19. — L'OBJECTION AUX RÉSERVES ET SES EFFETS *(reprise du débat de la 654e séance)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre son étude des articles 17, 18 et 19 sur les réserves.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate qu'une forte majorité au sein de la Commission semble favorable à l'adoption, dans le cas de traités multilatéraux généraux, du principe énoncé dans la variante A qui laisse à chaque Etat le soin de statuer sur l'admissibilité des réserves dans le cadre de ses relations avec l'Etat auteur de la réserve. Certains membres ont éprouvé des difficultés à accepter ce principe, mais ils paraissent convenir que, pour le moment, la Commission ne peut guère faire plus que de mentionner dans le commentaire les inconvénients qu'il présente. Toute la question se ramène donc apparemment à un problème intéressant le Comité de rédaction.

3. M. Ago a dit que l'adoption de ce principe ne peut pas être considérée comme une mesure marquant un grand progrès ; le Rapporteur spécial est tenté d'en convenir, mais il estime que le principe approuvé par la majorité de la Commission constitue, en l'occurrence, la meilleure solution.

4. Le PRÉSIDENT reconnaît avec le Rapporteur spécial que la majorité de la Commission semble être en faveur du principe énoncé dans la formule A. La question semble donc avoir suffisamment avancé pour qu'on puisse la renvoyer au Comité de rédaction.

5. M. BRIGGS dit qu'il n'est pas sûr que la majorité soit en faveur de la variante A. S'il ne demande pas que l'on vote sur la question, il est cependant opposé à une disposition qui laisse la question de l'admissibilité des réserves se régler entre l'Etat ayant formulé la réserve et chacune des parties qui y font objection ou qui les acceptent. Selon lui, le développement progressif du droit international, après l'abandon de la règle de l'unanimité, s'achemine vers la règle de la majorité.

6. M. TSURUOKA espère qu'il est entendu que la proposition relative à la décision collégiale (variante B) en matière d'admissibilité des réserves sera exposée en détail dans le commentaire.

7. M. GROS estime, comme M. Briggs, qu'il n'est pas opportun de parler, dès maintenant, de majorité ou de minorité sur ce point, étant donné que, à juste titre, le Président s'est abstenu de procéder à un vote, afin de ne pas exagérer la portée des divergences de vues. Bien que les opinions se divisent en deux tendances bien nettes, la discussion peut éventuellement les rapprocher. L'on ne saurait dire encore que la Commission a accepté de proposer comme règle le caractère bilatéral des effets des réserves. Il serait donc plus sage de reprendre l'étude d'autres aspects du droit des traités et de renvoyer à une séance ultérieure la question des réserves, la plus importante qui soit soumise à la Commission, afin de s'efforcer d'arriver à une solution commune.

8. Le PRÉSIDENT estime que, sur la question la plus importante dont elle soit saisie, celle de l'admissibilité des réserves, l'opinion de la Commission s'est suffisamment manifestée, puisque la quasi-totalité des membres de la Commission ont fait connaître leur avis. Toutefois, si l'un des membres estime qu'il y a lieu de poursuivre la discussion, le Président s'abstiendra d'y mettre fin.

9. M. GROS fait observer que plusieurs membres de la Commission ne sont pas présents à la séance. Peut-être pourrait-on suspendre pendant deux ou trois jours la discussion de ces trois articles et passer à l'étude des articles préparés par le Comité de rédaction.

10. Le PRÉSIDENT dit qu'il n'insistera pas pour que l'on passe au vote, si l'on n'a pas la certitude absolue que la Commission est en mesure de prendre une décision en la matière.

11. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que la Commission pourrait indiquer au Comité de rédaction que le second projet d'articles devrait avoir pour base le principe énoncé dans son rapport. Ce faisant, la Commission ne s'engagerait évidemment pas de façon définitive.

12. M. YASSEEN rappelle que le Rapporteur spécial a demandé aux membres de la Commission de se prononcer sur cette question et que leurs opinions permettent parfaitement de délimiter la majorité favorable à la proposition du Rapporteur spécial et la minorité qui s'y oppose.

13. M. AMADO considère que le droit international subit, dans le domaine des réserves aux traités multilatéraux, une transformation fondamentale : il s'écarte du droit des contrats et, en matière de traités multilatéraux de caractère général, il s'oriente vers un système juridique très différent. M. Amado partage le point de vue de M. Yasseen. Le rapport du Rapporteur spécial, établi à partir du système juridique anglais, a reçu l'approbation de membres de la Commission représentant un grand nombre de systèmes juridiques très divers.

14. L'on pourrait dire que l'opinion contraire n'a que l'appui des tenants du système juridique français.

15. M. GROS déclare que les juristes français n'ont pas été les derniers ni les seuls à étudier la distinction entre le traité-loi et le traité-contrat, qui présente encore aujourd'hui un certain intérêt. Lorsqu'il s'agit d'un traité-loi, comme celui que la Commission est en train d'élaborer, il ne saurait personnellement accepter l'idée que deux Etats puissent modifier sans limite un traité-loi multilatéral par le biais de rapports bilatéraux établis entre eux, sans qu'un tel système aboutisse à détruire l'idée même de traité multilatéral. M. GROS maintiendra cette opinion même s'il devait constituer à lui seul la minorité. Ce n'est pas aller vers le progrès du droit international que de transformer les traités-lois en une série de rapports bilatéraux différenciés.

16. M. CADIEUX fait observer que la Commission doit choisir entre l'ajournement du débat sur les réserves et le renvoi de la question au Comité de rédaction. Il pense que le moment est venu d'adopter cette seconde solution, d'autant que la Commission ne sera pas dessaisie et que les membres de la Commission absents à cette séance auront la possibilité de formuler d'autres commentaires sur cette question lorsque les textes reviendront du Comité de rédaction. Il ne croit pas qu'il soit opportun de voter, même si cela devait simplifier la tâche du Comité de rédaction.

17. Le PRÉSIDENT estime qu'il ne convient pas de renvoyer ces articles au Comité de rédaction sans avoir pris une décision sur l'essentiel des principes qui sont en jeu. Par exemple, l'alinéa *c*) du paragraphe 4 de l'article 19 énonce le principe selon lequel une réserve ne produit d'effet que dans les rapports entre l'Etat qui fait objection et l'Etat qui formule la réserve, mais plusieurs membres de la Commission ont proposé de régler la question par un vote majoritaire. Le Comité de rédaction ne pourra pas faire œuvre utile si la Commission lui renvoie simplement le texte sans indiquer nettement ses vues en la matière.

18. M. YASSEEN déclare qu'il ne pense pas que M. Gros ni M. Briggs puissent contester qu'une majorité se dégage au sein de la Commission en faveur de la solution du Rapporteur spécial. Bien entendu, les deux opinions divergentes pourront à nouveau être discutées lorsque le Comité de rédaction aura soumis son texte à la Commission.

19. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, considère que toutes les indications nécessaires ressortent des débats de la semaine qui vient de s'écouler. Il résulte des discussions que le second projet pour les trois articles en question doit avoir pour base la variante A et non pas la variante B.

20. M. GROS accepte le renvoi des articles au Comité de rédaction, mais seulement s'il est entendu que la Commission ne s'est pas définitivement prononcée sur certains points importants, et notamment sur le paragraphe 4 de l'article 19.

21. Le PRÉSIDENT déclare que le problème de l'application éventuelle du critère de compatibilité aux objections et au consentement perdrait de son intensité si l'on adoptait la solution du Rapporteur spécial à propos de l'effet des objections aux réserves.

22. M. ROSENNE ne renonce pas à soutenir que la règle de la compatibilité est, par nature, applicable aux objections formulées contre les réserves.

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souhaite que soient clarifiés certains problèmes de fond de caractère secondaire. Le Comité de rédaction devrait clairement savoir si la Commission accepte ou non de diviser l'ensemble du problème des réserves en deux parties touchant, d'une part, les traités multilatéraux de caractère général et, d'autre part, le reste des traités, qu'ils soient bilatéraux ou plurilatéraux. Dans le cas des traités plurilatéraux, il serait évidemment nécessaire de préserver certaines positions telles que la pratique dite interaméricaine. En d'autres mots, la Commission devra décider, si, dans le cas des traités autres que les traités multilatéraux de portée générale, la règle supplétive doit être celle de l'unanimité.

24. Le PRÉSIDENT indique que le paragraphe 4 de l'article 19 se rapporte à trois catégories de traités. Nul n'a contesté cette règle à propos des traités dont il est question aux alinéas *a*) et *b*) puisque la discussion a porté sur les traités mentionnés à l'alinéa *c*).

25. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA rappelle qu'en fait plusieurs membres ont critiqué la suggestion d'appliquer la règle de l'unanimité aux réserves aux traités multilatéraux et ont insisté pour que la règle supplétive, qui joue pour les traités multilatéraux, soit également applicable aux accords régionaux de caractère général, conformément à la pratique interaméricaine.

26. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, approuve l'opinion exprimée par M. Jiménez de Aréchaga. En effet, il y a une anomalie dans le fait que les dispositions auxquelles la majorité de la Commission est favorable, et qui ont pour base le système interaméricain, tendent à établir une exception à ce même système. Bien que l'alinéa *d*) du paragraphe 4 de l'article 19 constitue une clause de sauvegarde en faveur de cette pratique, il ne faut pas oublier que le système américain n'est pas appliqué par tous les groupes régionaux et que c'est la règle contraire qu'appliquent les organisations régionales européennes. Il s'est avéré difficile de tenir compte de cette question de la manière proposée par M. Jiménez de Aréchaga, et il faudrait donc demander au Comité de rédaction de trouver un moyen de préserver le système interaméricain, tout en précisant très clairement que la Commission n'a pas voulu créer une catégorie intermédiaire de traités, se situant entre les traités multilatéraux de portée générale et d'intérêt mondial et les traités qui ne concernent que des groupes régionaux.

27 M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA n'a pas d'objection contre le renvoi de la question au Comité de rédaction, mais il souhaite préciser que, puisqu'il ne s'agit que d'élaborer une règle supplétive, le texte proposé par le Rapporteur spécial ne constitue pas en vérité une clause de sauvegarde, mais plutôt une clause restrictive que l'on rencontre dans toutes les catégories de traités.

28. M. TSURUOKA suggère que le Secrétariat rédige une étude faisant clairement ressortir les avantages du système interaméricain, en en reprenant l'évolution depuis 1938, date de l'introduction du système. Cette étude devrait indiquer le nombre de ratifications obtenues avant et après l'introduction du nouveau système ; dans l'hypothèse où les ratifications ne se seraient pas accélérées de façon appréciable, il faudrait indiquer si l'on a constaté, sur d'autres points, une amélioration en matière d'exécution des traités, en se plaçant du point de vue des objectifs visés par les négociateurs.

29. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, comprend parfaitement le désir de M. Tsuruoka de s'informer de la pratique interaméricaine. Le Secrétariat est tout disposé à préparer l'étude qui lui est demandée. Pour le moment, il renvoie les membres de la Commission au rapport qu'il leur a présenté touchant la Quatrième Réunion du Conseil interaméricain de Jurisconsultes, qui a eu lieu en août et en septembre 1959, et dont une section est consacrée aux réserves aux traités bilatéraux et à l'exposé détaillé des débats de l'Organisation des Etats américains sur la question des réserves [1]. Toutefois, puisque M. Tsuruoka souhaite également que le Secrétariat étudie à fond le système interaméricain, il y aurait lieu de consulter l'Organisation des Etats américains ; en conséquence, ce document ne pourrait être soumis à la Commission avant l'année prochaine.

30. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime qu'il serait également très utile que la Commission soit informée de la pratique des Nations Unies en matière de réserves depuis 1951, date à laquelle l'Assemblée générale a adopté sa résolution 598 (VI) concernant les réserves aux traités multilatéraux.

31. A propos des articles relatifs aux réserves, il se pose une autre question de fond : celle du consentement présumé après un délai de douze mois à compter de la réception de la notification d'une réserve. Certains membres de la Commission ont formulé des doutes à ce sujet et ont même parlé de faire jouer la présomption en sens contraire. La Commission devrait décider si la présomption mentionnée au paragraphe 3 *b*) de l'article 18 de son projet doit être maintenue par le Comité de rédaction.

32. M. GROS serait d'accord pour inclure cette présomption dans le texte du Comité de rédaction, étant entendu que la question pourrait à nouveau être soulevée devant la Commission.

33. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, demande si la Commission accepte la règle posée à

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 60.V.1, vol.II), p. 118.

l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 17. Il s'agit de savoir si une réserve formulée au moment de la signature doit, pour produire effet, être répétée au moment de la ratification. Peu importe la règle en cette matière, dès lors que les Etats savent quelle attitude prendre. Le projet de Harvard a consacré la règle contraire, tandis que le Conseil interaméricain de Jurisconsultes, lors de sa Quatrième Réunion, a approuvé une règle semblable à celle du projet actuellement soumis à la Commission. A l'appui de la solution adoptée par le Rapporteur spécial, on peut souligner qu'elle apporte en cette matière une certaine précision que ne comporte pas l'autre règle. Aucune objection à ce choix n'a été formulée par les membres de la Commission, mais le Rapporteur spécial voudrait savoir surtout si M. Briggs est disposé à l'accepter.

34. M. BRIGGS se déclare prêt à accepter la règle préconisée par le Rapporteur spécial.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, demande si la Commission a une objection à formuler au sujet de l'alinéa *c*) du paragraphe 3 de l'article 18, aux termes duquel un Etat qui acquiert le droit de devenir partie à un traité par voie d'adhésion est tenu de consentir à toutes les réserves qui ont déjà été formulées.

36. Le PRÉSIDENT notant qu'aucune objection n'est faite à propos de cette règle, propose de renvoyer les articles 17, 18 et 19 au Comité de rédaction, en le priant de se conformer aux principes posés dans le projet du Rapporteur spécial, étant entendu que la discussion pourra reprendre sur les points mentionnés par M. Gros et que la Commission est d'accord sur les questions soulevées par le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 20. — MODALITÉS ET DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR

37. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 20.

38. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que les règles qu'il a énoncées à l'article 20 sont la conséquence logique de celles qui précèdent. Il présume que, comme elle l'a fait pour certains articles précédents, la Commission voudra sans doute simplifier et condenser le texte.

39. M. BRIGGS juge acceptables quant au fond les dispositions de l'article 20 ; il a cependant quelques propositions à faire en ce qui concerne la rédaction et qui sont destinées à simplifier le texte. Par exemple, le paragraphe 1 du projet du Rapporteur spécial pourrait être condensé dans la formule suivante : « A moins que le traité lui-même n'en dispose autrement ». Il propose donc de remplacer les paragraphes 1, 2 *a*) et 3 *a*) par le texte suivant :

> 1. A moins que le traité lui-même n'en dispose autrement, un traité qui n'est pas sujet à ratification entre en vigueur :
>
> *a*) si c'est un traité bilatéral ou un traité multilatéral restreint, lors de sa signature par tous les Etats qui en ont adopté le texte ;
>
> *b*) si c'est un traité multilatéral général, lors de sa signature par le quart au moins des Etats qui en ont adopté le texte.

Les alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 2 et les alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 3 pourraient être condensés d'une manière analogue.

40. M. CASTRÉN trouve l'article satisfaisant d'une façon générale, mais il pense que sa rédaction devrait être simplifiée. Par exemple les sous-alinéas i) et ii) du paragraphe 2 *a*) pourraient être amalgamés et le paragraphe 5 complètement supprimé.

41. A propos de la clause restrictive figurant à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, il signale que les conventions internationales du travail peuvent entrer en vigueur dès le dépôt d'une seule ratification, mais sans doute ce cas est-il couvert par la référence qui est faite à l'acte constitutif d'une organisation internationale au paragraphe 1 *b*).

42. Il doute que la règle de l'entrée en vigueur du traité dès sa signature par le quart au moins des Etats parties au traité, proposée au sous-alinéa ii) du paragraphe 3 *a*) soit acceptable. Dans certains cas, le nombre de signatures nécessaires pourrait s'avérer trop élevé et dans d'autres cas il pourrait être insuffisant, par exemple dans le cas de traités n'intéressant que quatre signataires.

43. Au paragraphe 6, il faudrait insérer une référence au paragraphe 2 de l'article 21 qui explique ce qu'on entend par l'entrée en vigueur provisoire d'un traité.

44. Le Rapporteur spécial a lui-même hésité à inclure le paragraphe 7, comme il l'a exposé au paragraphe 8 du commentaire, et il semble peu souhaitable de dire qu'un traité pourrait entrer en vigueur par l'effet « d'actes ultérieurs » des Etats intéressés.

45. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare qu'il approuve, quant au fond, le projet du Rapporteur spécial, mais il estime que la distinction entre les traités multilatéraux et les traités plurilatéraux n'est ni logique ni justifiée par la pratique. La Commission élabore des règles supplétives pour sauvegarder la volonté des parties et elle n'est aucunement fondée à traiter ces deux catégories de traités différemment. Les mêmes règles devraient être valables pour tous les traités multilatéraux quelle qu'en soit la nature.

46. Si la Commission, dans son attitude à l'égard des traités régionaux, n'est pas inspirée par un égal souci de progrès, son projet risque d'être fâcheusement accueilli dans certains pays.

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît que les raisons de maintenir la distinction entre les traités multilatéraux et les traités plurilatéraux sont moins fortes pour l'article 20 que pour les articles sur les réserves, mais la pratique montre néanmoins que dans nombre de traités plurilatéraux le principe de l'unanimité continue à être appliqué. Certaines des règles énoncées à l'article 20, par exemple la règle du

quart, pourraient ne pas convenir aux traités ayant un caractère restreint. Il hésite donc à suivre la suggestion de M. Jiménez de Aréchaga. En ce qui concerne les traités de portée mondiale et d'application universelle, on pourrait admettre certaines présomptions dérogeant au principe de l'unanimité.

48. Il semble ressortir de la discussion que la Commission souhaite faire une distinction entre les traités multilatéraux généraux et les autres traités et qu'elle est soucieuse de garder aux traités plurilatéraux leur place spéciale dans le second groupe. Il faudrait un nombre considérable de corrections pour éliminer les références aux traités plurilatéraux dans le texte original.

49. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA a cru comprendre que la Commission s'était mise d'accord pour supprimer la distinction entre traités plurilatéraux et multilatéraux. Le Rapporteur spécial semble ne pas être de cet avis.

50. Selon M. YASSEEN, il importe que la Commission examine les règles générales appliquées aux traités plurilatéraux, traités qui devraient être assimilés aux traités bilatéraux, à moins que leur nature même n'impose l'application d'un autre régime.

51. On ne peut réellement faire de distinction qu'entre les traités multilatéraux généraux d'intérêt universel et les autres : les premiers devraient être régis par des règles différentes de celles qui sont applicables aux instruments bilatéraux.

52. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA souligne que les observations faites par le Rapporteur spécial et M. Yasseen impliquent que, dans son œuvre de codification progressive, la Commission n'inclura pas les traités régionaux auxquels des anciennes règles continueront à s'appliquer. Bien qu'il ne veuille pas trop insister, car le système interaméricain a une pratique depuis longtemps établie, il estime que la Commission devrait peut-être se préoccuper un peu des besoins des autres régions.

53. M. YASSEEN dit qu'un groupe d'Etats étroitement unis peut sans difficulté arriver à un accord sur les règles qu'il veut voir appliquer aux traités conclus en son sein, alors que la Commission prépare des règles universelles de caractère supplétif et non obligatoire, applicables en cas de silence du traité.

54. M. de LUNA déclare que, si la Commission n'arrivait pas à définir d'une part les traités plurilatéraux et d'autre part multilatéraux, il serait d'accord avec M. Jiménez de Aréchaga ; mais si elle réussissait à le faire, il partagerait les vues de M. Yasseen. En tout état de cause, il faut distinguer des autres traités multilatéraux ceux qui ne sont pas d'une application universelle et que les règles supplétives ne concernent pas.

55. M. AMADO exprime à nouveau le scepticisme que lui inspire la distinction entre traités plurilatéraux et multilatéraux. Il ne lui est pas possible d'adopter la doctrine latino-américaine à cet égard, comme la Commission le sait. Au lieu de faire porter son attention sur le nombre et l'identité des signataires, la Commission devrait se préoccuper davantage de savoir si l'instrument est un traité-loi posant des règles objectives. Ce genre de traité est caractéristique de notre époque.

56. M. BARTOŠ craint que ce ne soit une erreur de n'englober dans le projet que les traités multilatéraux universels. Après tout, il existe des traités-lois même au niveau régional. Le type de règles supplétives envisagées ne conviendrait pas, par exemple, au cas des traités d'alliance défensive stipulant des obligations précises pour certaines parties, car ils ont besoin pour entrer en vigueur d'être ratifiés pratiquement par tous les pays intéressés, ni, à l'autre extrême, au cas des traités relatifs à des questions culturelles ou politiques où il suffit de la ratification de deux signataires pour que l'instrument entre en vigueur à leur égard.

57. Le cas particulier des conventions internationales du travail n'est pas devenu une règle générale et ne devrait être mentionné que dans le commentaire.

58. M. EL-ERIAN déclare que, la pratique variant beaucoup même au niveau régional et vu la grande variété des traités, la Commission devrait s'abstenir de faire des distinctions rigides et de trop accentuer la différence entre les traités multilatéraux et les traités plurilatéraux. Dans toute la mesure possible, elle devrait élaborer des règles générales.

59. Le PRÉSIDENT suggère à la Commission d'ajourner à la séance suivante l'examen de l'article 20 et de passer au point 4 de l'ordre du jour, car l'observateur du Comité juridique interaméricain va prochainement quitter Genève.

Il en est ainsi décidé.

Coopération avec d'autres organismes (A/CN.4/146)

[Point 4 de l'ordre du jour]

60. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit qu'il a reçu récemment deux lettres de M. Sen, Secrétaire du Comité juridique consultatif africano-asiatique. Dans la première, M. Sen l'informait que le Comité n'était pas en mesure d'envoyer un observateur assister à la quatorzième session de la Commission. En sa qualité de Secrétaire, M. Liang a répondu en déplorant ce fait et en rappelant à M. Sen que l'invitation adressée au Comité d'envoyer un observateur aux sessions de la Commission était une invitation permanente.

61. Dans sa deuxième lettre, M. Sen, donnant suite à la décision prise par le Comité lors de sa cinquième session, invite la Commission à se faire représenter par un observateur à la sixième session qui se tiendra en 1963. La date et le lieu n'ont pas encore été fixés. La responsabilité des Etats et peut-être la légalité des essais nucléaires, ainsi que le droit des traités, seront inscrits à l'ordre du jour.

62. M. Sen ajoute que le Comité attache la plus grande importance à ce qu'un représentant de la Commission du droit international assiste à ses réunions. A la quatrième session, M. Garcia Amador avait apporté une contribution précieuse aux débats sur le statut des

étrangers, et, à la cinquième session, M. Pal avait été d'un grand secours au Comité dans ses délibérations. Le Comité a constaté que la présence d'un juriste indépendant, de surcroît membre de la Commission, était extrêmement précieuse et il espère que la Commission sera en mesure d'envoyer un observateur à la prochaine session.

63. Le Conseil interaméricain de Jurisconsultes tiendra sa prochaine session au Salvador, et aussitôt que la date aura été fixée M. Liang en informera la Commission.

64. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de décider l'envoi d'un observateur aux sessions des deux organismes en question. La désignation de l'observateur dépendra de la date et du lieu desdites sessions.

Il en est ainsi décidé.

65. Le PRÉSIDENT invite l'Observateur du Comité juridique interaméricain à prendre la parole.

66. M. GOBBI, Observateur du Comité juridique interaméricain, constate avec satisfaction que certaines idées qui ont pris naissance en Amérique latine commencent à être reçues dans d'autres régions aussi ; cette évolution est particulièrement intéressante en ce qui concerne le problème des réserves, sujet très controversé, même au sein du Comité juridique interaméricain. Cependant, malgré les divergences de vues, la doctrine de l'Amérique latine s'est exprimée dans les conclusions adoptées par le Comité.

67. A la session ordinaire de 1961, le Comité juridique interaméricain a élaboré un rapport sur la contribution que l'Amérique a apportée au développement des principes qui régissent la responsabilité internationale de l'Etat et à la codification de ces principes. La majorité du Comité a été d'avis qu'il était préférable de limiter l'étude aux pays de l'Amérique latine, car c'est d'eux que vient ce qu'il y a d'original dans la contribution américaine ; la position des Etats-Unis est restée plus proche des principes européens, de sorte que l'originalité de leur apport a été moindre.

68. M. Murdock a exprimé une opinion dissidente et soutenu qu'il aurait fallu considérer le problème dans le cadre que lui avait assigné l'organisme qui avait recommandé l'étude, et non pas le limiter selon des points de vue particuliers ; il ajoutait qu'en excluant la thèse des Etats-Unis, on ne rendait que partiellement compte du problème, laissant de côté les expériences importantes d'arbitrage qu'il aurait été utile d'y inclure.

69. M. Gobbi a, lui aussi, exprimé une opinion dissidente, mais pour des raisons différentes. Le rapport concernait la responsabilité des Etats au sens le plus large, ainsi que les sanctions habituelles dans ce domaine. Or, M. Gobbi a une conception qui diffère nettement de la doctrine latino-américaine à cet égard.

70. Il s'est trouvé en désaccord avec la majorité non seulement sur des questions de fond, mais aussi sur des questions de méthode. Il aurait souhaité pour l'étude un plan plus systématique dans le cadre duquel on aurait entamé d'abord l'analyse du problème de la responsabilité internationale, en tant que problème générique qui constitue un des aspects de la théorie générale du droit international, pour passer à l'examen de chacun des problèmes particuliers, notamment de la responsabilité en cas de dommages causés à des étrangers, celle qui a inspiré la contribution la plus originale de l'Amérique latine.

71. M. Gobbi tient donc à souligner que l'exposé ci-après ne représente que son point de vue personnel et ne reflète pas la position prise par la majorité du Comité juridique interaméricain.

72. Sur la question de la responsabilité de l'Etat, il y a eu en Amérique, comme ailleurs, un antagonisme traditionnel entre l'autoritarisme des grands pays et la réaction logique des petits pays, qui se sont repliés sur eux-mêmes pour éviter ainsi toute ingérence qui leur serait imposée de l'extérieur. Grâce à l'acceptation consciente ou inconsciente des thèses latino-américaines, le comportement des grands pays a perdu de son caractère autoritaire dans ce domaine. Dans un cas comme celui du canal de Corfou, par exemple, le pays le plus fort aurait autrefois exigé directement des réparations sans recourir aux instances internationales.

73. L'Amérique a suivi la même évolution et ainsi s'est ouvert un dialogue utile dont l'étude du Comité ne parvient pas à donner une idée exacte. L'étude, en exposant la thèse de la majorité et celle de M. Murdock, donne l'impression que l'antagonisme traditionnel a surgi de nouveau en Amérique. Or, un examen approfondi de la pratique et de la théorie américaines permet d'affirmer que les positions extrêmes ont fait place à plus de compréhension dans ce domaine. Pour concrétiser sa pensée, M. Gobbi examinera les trois questions au sujet desquelles l'antagonisme classique a été le plus marqué : ce sont le traitement des étrangers, le déni de justice et la renonciation à la protection.

74. Pour ce qui est du traitement des étrangers, la position de l'Amérique latine peut se ramener au principe de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers, fondé lui-même sur le principe qu'un étranger doit accepter la juridiction du pays où il réside et ne pas prétendre à des privilèges spéciaux. Quant aux Etats-Unis, ils affirment que le pays d'accueil doit assurer aux étrangers une protection adéquate conforme à des normes minimales de droits définis par le droit international.

75. Malgré leur opposition apparente, la thèse de l'Amérique latine et celle des Etats-Unis reposent sur la conviction que l'on peut transposer les principes du droit interne sur le plan international. Cette conviction est manifeste dans la doctrine de l'Amérique latine, mais la thèse de la norme minimale, elle aussi, s'est traduite en fait plus d'une fois par une tentative d'implanter dans le droit des gens des normes tirées du droit interne.

76. L'antagonisme traditionnel a perdu beaucoup de sa force, les positions extrêmes s'étant affaiblies. On ne peut formuler correctement la théorie de l'égalité de traitement qu'en spécifiant qu'elle est valable seulement au cas où il n'y a pas violation du droit international, ce qui découle logiquement de la primauté reconnue au droit des gens. D'un autre côté, la thèse de la norme minimale n'implique pas, à l'heure actuelle, l'affirmation

d'autres règles que celles qui dérivent de la pratique et des principes internationaux.

77. Pour ce qui est du déni de justice, la thèse de l'Amérique latine coïncide avec l'idée traditionnelle en Europe qu'il s'agit d'un délit dû à une administration défectueuse de la justice. Aux Etats-Unis, certains tendent à affirmer qu'il peut arriver à tout organe de l'Etat, et pas seulement au pouvoir judiciaire, de commettre cette faute ; cette manière de voir ne peut l'emporter, parce que si l'on élargit à ce point la notion du déni de justice, il s'étendra à tous les délits internationaux.

78. En revanche, si on limite la discussion aux erreurs commises par les tribunaux, la thèse de l'Amérique latine est que deux sortes seulement de circonstances peuvent engager la responsabilité de l'Etat : le refus de l'accès des tribunaux aux étrangers et le retard immotivé dans l'administration de la justice. Quelques juristes des Etats-Unis considèrent comme dénis de justice non seulement les deux cas que M. Gobbi vient d'indiquer, mais aussi ceux dans lesquels les tribunaux sont utilisés par le pouvoir exécutif comme des instruments permettant de persécuter les étrangers, et ceux où les sentences rendues violent des obligations internationales ou sont discriminatoires. Selon la doctrine de l'Amérique latine, ces cas ne peuvent être considérés comme des dénis de justice, encore qu'ils créent une responsabilité internationale puisque ce sont des violations du droit international ; par exemple, s'il s'agit d'une décision judiciaire discriminatoire qui enfreint la règle de l'égalité de traitement entre les ressortissants et les étrangers.

79. Il est donc clair que les défenseurs des deux thèses en présence en matière de déni de justice se rapprochent peu à peu les uns des autres.

80. La renonciation à la protection pose le problème de la clause dite Calvo, dont l'Amérique latine soutient la validité et qui est récusée par les Etats-Unis et par la plupart des juristes européens. Ceux qui considèrent la clause Calvo comme automatiquement nulle et de nul effet ont soutenu qu'un particulier ne peut renoncer à une prérogative qui n'appartient qu'à l'Etat et que la clause Calvo ne peut avoir d'autre objectif que d'enjoindre à l'étranger d'observer la règle bien connue de l'épuisement des recours internes.

81. La doctrine des Etats-Unis a récemment évolué dans un sens favorable, puisqu'on reconnaît la validité de la clause, bien qu'en partie seulement, dans des ouvrages tels que le livre de Shea intitulé *The Calvo Clause* et dans les plus récents projets de Harvard. La clause Calvo a également été reconnue dans la jurisprudence des Etats-Unis, comme on l'a vu dans les affaires de la North American Dredging Company et du Inter-Oceanic Railway.

82. Cette évolution aux Etats-Unis et le fait que l'on reconnaît de plus en plus la validité et la nécessité de la clause Calvo dans les pays d'Asie et d'Afrique montrent que son avenir est assuré, car il est étroitement lié à la conception de l'individu en tant que sujet du droit international.

83. Les considérations précédentes démontrent la nécessité inéluctable d'une révision approfondie des règles qui régissent la responsabilité internationale de l'Etat en cas de dommages causés à des étrangers. Le principe fondamental en la matière est que la responsabilité internationale est engagée par une violation d'une règle de droit international : c'est cette violation qui crée le devoir de réparer le dommage causé.

84. La responsabilité de l'Etat en cas, par exemple, d'agression militaire ou de violation d'un traité international, bien que fondée, en dernière analyse, sur le même principe, provient de la violation d'une règle différente de droit international. Dans le cas de dommages causés à des étrangers, la règle violée est celle qui concerne le traitement approprié des étrangers, qu'il s'agisse du principe de l'égalité de traitement avec les ressortissants selon la doctrine de l'Amérique latine ou de la norme minimale selon la doctrine des Etats-Unis.

85. Il est essentiel de déterminer la nature du délit international qui a engagé la responsabilité de l'Etat. Depuis Vattel, la doctrine traditionnelle considérait la réclamation comme une réclamation de l'Etat, au point que l'Etat demandeur pouvait aller, après avoir obtenu des dommages-intérêts, jusqu'à les octroyer à d'autres personnes que celles qui avaient été lésées. En d'autres termes, l'individu lésé disparaissait de la scène aussitôt que l'Etat avait épousé sa cause ; cette situation constituait une injustice flagrante et résultait de la conception dualiste traditionnelle du droit international.

86. Cette conception traditionnelle, qui considérait artificiellement comme partie lésée l'Etat dont l'étranger avait la nationalité, était nécessaire parce que, sur le plan international, on ne pouvait pas reconnaître de droits à ceux qui n'étaient pas sujets du droit international. Cette conception artificielle est désormais périmée et la détermination de la responsabilité de l'Etat devrait donc se fonder sur une base plus appropriée, comme l'indique la doctrine latino-américaine.

87. Si l'on examine de nouveau le droit des réclamations internationales, l'on constate que celui qui a droit à réparation n'est autre que l'étranger lésé. C'est lui qui possède certains droits en vertu du droit des gens, ainsi que la faculté de les faire reconnaître par une instance internationale ; il est vrai que l'Etat peut refuser d'entreprendre une action de protection, mais cela prouve simplement qu'à l'heure actuelle l'individu, en tant que tel, n'a pas la capacité de recourir à une instance internationale. Le particulier lésé doit donc transmettre sa réclamation à l'Etat, mais l'Etat a des droits qui ne sont ni supérieurs ni inférieurs à ceux du particulier intéressé.

88. La doctrine traditionnelle a conduit à des absurdités flagrantes, notamment à cette affirmation d'une Commission des réclamations : l'Etat ne commet pas de délit international lorsqu'il lèse un apatride. La plupart des juristes, cependant, reconnaissent qu'un Etat commet un acte délictueux d'ordre international s'il traite injustement un étranger quelconque, quelle que soit sa nationalité ou s'il est sans nationalité. Il est inconcevable, par exemple, qu'il refuse à un apatride la possibilité de s'adresser aux tribunaux ou le prive de sa liberté autrement que dans les conditions prévues par la loi.

89. En fait, par suite du caractère imparfait du droit international, un apatride ne dispose pas de moyen efficace pour défendre ses droits. Il est dans la même situation qu'un étranger qui ne serait pas protégé par le pays dont il est ressortissant.

90. Une analyse objective du mécanisme de la réclamation internationale montre que le sujet lésé est le véritable intéressé. Par exemple, c'est en fonction du dommage réel causé à l'étranger lui-même et jamais en fonction du dommage subi par l'Etat que sont évalués les dommages et intérêts.

91. En conclusion, M. Gobbi dit que la thèse de l'Amérique latine peut se résumer en trois propositions ; premièrement, il devrait y avoir égalité de traitement entre les ressortissants d'un pays et les étrangers ; deuxièmement, il importe d'abandonner la conception périmée selon laquelle le dommage causé à un individu en violation d'une règle de droit international signifie une violation des droits de l'Etat ; troisièmement, il importe de déterminer de manière plus précise les cas où les demandes de réparations sont recevables, pour éviter une ingérence injustifiée qui prenne l'apparence d'une action destinée à engager la responsabilité de l'Etat. A cet égard, M. Gobbi estime que l'abus de la notion de responsabilité de l'Etat a fait plus de tort à cette institution que tous les arguments théoriques que l'on a invoqués contre elle.

92. Le PRÉSIDENT remercie l'Observateur du Comité juridique interaméricain de l'exposé remarquable qu'il a fait des travaux du Comité. Il lui donne l'assurance que la Commission du droit international a tiré un grand bénéfice de sa collaboration avec le Comité, et compte bien que cette collaboration continuera ; il lui demande d'exprimer au Comité la gratitude de la Commission pour le concours qu'il ne lui ménage pas et pour avoir envoyé un observateur à la session.

93. M. GOBBI, Observateur du Comité juridique interaméricain, remercie le Président de ses aimables paroles et l'assure qu'il transmettra son message au Comité juridique interaméricain.

94. Le PRÉSIDENT signale que, dans le cadre du point 4, il reste à s'occuper du rapport qu'il a présenté, en tant qu'observateur de la Commission, sur la cinquième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique (A/CN.4/146). Il a été vivement impressionné par la qualité du travail effectué au cours de cette session et il enregistre avec satisfaction la décision de la Commission de continuer à coopérer avec le Comité consultatif en envoyant un observateur à la prochaine session. S'il n'y a pas d'observation, il considérera que la Commission a décidé de prendre acte du rapport.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 17 h. 40.

657e SÉANCE

Mardi 5 juin 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre de jour]

ARTICLE 20. — MODALITÉS ET DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR

(reprise du débat de la séance précédente)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre la discussion de l'article 20.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que les membres de la Commission ont pour la plupart demandé que le texte de l'article 20 soit simplifié. Ils sont en outre d'accord pour supprimer la distinction entre les traités plurilatéraux et multilatéraux, comme cela a été fait dans d'autres articles. Il reste le problème de la pratique des organisations régionales en matière de traité ; le Comité de rédaction devrait trouver une formule pour résoudre ce problème.

3. Le Comité de rédaction fera très probablement porter les dispositions du paragraphe 6 de l'article 20 et celles du paragraphe 2 de l'article 21 dans l'article 19 *bis*, qui contiendra toutes les dispositions relatives aux droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité.

4. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA se dit entièrement satisfait de la suggestion du Rapporteur spécial tendant à ce que le Comité de rédaction formule des dispositions sur la question des traités régionaux.

5. Le PRÉSIDENT déclare que s'il n'est pas fait d'objection, il considérera que la Commission est d'accord pour renvoyer l'article 20 au Comité de rédaction, accompagné des indications suggérées par le Rapporteur spécial, et pour aborder l'examen de l'article 21.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 21. — EFFETS JURIDIQUES DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR

6. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que la seule question qui se pose à propos de l'article 21 est de savoir s'il faut y maintenir les dispositions de l'alinéa *c*) du paragraphe 1. Peut-être serait-il possible de demander au Comité de rédaction qu'il examine s'il ne conviendrait pas de faire figurer ces dispositions dans l'article sur la ratification.

7. M. CASTRÉN dit qu'il a un certain nombre de modifications de forme à proposer.

8. Il faudrait d'abord supprimer l'alinéa *a*) du paragraphe 1, qui est superflu, et, de ce fait, éliminer les mots « en conséquence » au début de l'alinéa *b*) du paragraphe 1.

9 En second lieu dans le texte anglais du début de l'alinéa *a*) du paragraphe 2, il conviendrait de supprimer le mot « *full* », car on ne peut pas dire, d'un traité qui entre en vigueur provisoirement, qu'il soit « pleinement » en vigueur.

10. En troisième lieu, à la dernière ligne du même alinéa *a*) du paragraphe 2, il faudrait remplacer le membre de phrase « jusqu'à ce que le traité entre pleinement en vigueur » par « jusqu'à ce que le traité entre définitivement en vigueur ».

11. L'expression « est indûment retardé », qui figure à l'alinéa *b*) du paragraphe 2, n'est pas claire du tout, mais il n'est probablement pas possible de rendre de façon plus précise ce que l'on entend dire par là.

12. M. BRIGGS suggère de reviser l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de manière à dire que le traité « prend effet » au lieu de parler de droits et obligations qui « naissent ». On pourrait ensuite remanier la clause restrictive finale de façon à indiquer que le traité prendra effet ou entrera en vigueur, même s'il est stipulé que certains droits et obligations ne naîtront qu'à une date ultérieure.

13. Cette modification permettrait de distinguer clairement la date à laquelle le traité en tant que tel prend effet, de la date à laquelle ses dispositions entrent en application. Comme l'a indiqué le juge Manley O. Hundson : « La date à laquelle un instrument entre en vigueur n'est pas nécessairement la date à laquelle ses dispositions essentielles deviennent applicables : cette dernière date dépend des modalités de l'obligation assumée [1] ». On en trouvera un bon exemple dans la Convention de Genève de 1929 sur le traitement des prisonniers de guerre [2], qui a pris effet le 19 juillet 1931, date de son entrée en vigueur, mais dont les dispositions ne sont entrées en application que lorsqu'une guerre a éclaté.

14. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA exprime des doutes sur l'utilité de la règle de *lege ferenda* proposée à l'alinéa *b*) du paragraphe 2 ; cette règle peut avoir pour effet de troubler certaines relations établies par traités. En outre, il semble que la disposition en question vise davantage l'extinction des traités que les effets juridiques de leur entrée en vigueur.

15. M. TOUNKINE doute également qu'il convienne de maintenir la règle énoncée à l'alinéa *b*) du paragraphe 2 ; on pourrait en effet l'interpréter comme permettant à un Etat de mettre fin à l'application provisoire d'un traité, nonobstant les dispositions du traité lui-même, pour la raison que l'entrée en vigueur définitive du traité aurait été indûment différée.

16. En outre la question traitée dans cette disposition relève du domaine de la pure hypothèse. Dans la pratique, lorsqu'un traité prévoit son entrée en vigueur provisoire, normalement il en fixe aussi la durée.

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, se dit prêt à abandonner les dispositions de l'alinéa *b*) de l'article 2 qu'il n'a insérées qu'à titre de suggestion. Lorsque deux Etats stipulent l'entrée en vigueur provisoire d'un traité, il est à présumer que leurs relations sont si étroites qu'il ne peut survenir aucune difficulté. En fait, il arrive parfois qu'un traité, entrée en vigueur à titre provisoire, garde ce caractère jusqu'à son extinction, car on a eu recours à l'expédient de l'entrée en vigueur provisoire uniquement parce qu'on ne pouvait pas compter sur la ratification du Parlement en temps voulu. Dans ce cas, le traité n'entre jamais pleinement en vigueur d'une façon formelle, car les objectifs du traité sont atteints sans que son entrée en vigueur perde jamais son caractère provisoire.

18. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission veut supprimer l'alinéa *b*) du paragraphe 2 et renvoyer le reste de l'article 21 au Comité de rédaction avec les observations formulées au cours de la discussion ; elle aborderait alors l'examen de l'article 22.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 22. — ENREGISTREMENT ET PUBLICATION DES TRAITÉS

19. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 22 et souligne que deux possibilités s'offrent à la Commission. Elle peut soit faire état de la règle de l'Organisation des Nations Unies en matière d'enregistrement et de publication des traités, soit limiter les dispositions de l'article 22 en se contentant d'y faire renvoi à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies et au Règlement actuellement en vigueur en cette matière.

20. Le projet d'article 22 du Rapporteur spécial se borne à reproduire l'essentiel du Règlement de l'Assemblée générale sur l'enregistrement et la publication des traités, qui figure dans la résolution 97 (I) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1946 telle qu'elle a été amendée par la résolution 482 (V) du 12 décembre 1950. Cependant, une question de droit se pose en ce qui concerne les nouveaux Membres des Nations Unies : ces nouveaux membres ont-ils l'obligation de se soumettre aux dispositions de l'Article 102 de la Charte en ce qui concerne les traités conclus par eux après l'entrée en vigueur de la Charte, mais avant qu'ils ne soient devenus Membres des Nations Unies ? C'est ce que le Règlement de l'Assemblée générale semble stipuler.

21. M. TOUNKINE doute qu'il soit opportun de conserver le paragraphe 1 de l'article 22 qui soulèverait des problèmes débordant le cadre du projet d'articles. Il conviendrait de demander au Comité de rédaction de remplacer les dispositions du paragraphe 1 par un renvoi aux dispositions pertinentes de la Charte. On pourrait donc plus ou moins fondre le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de la façon suivante :

[1] Voir *International Legislation*, vol. 1, Washington, 1931, Introduction, p. LIV à LV.

[2] Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CXVIII.

« L'enregistrement d'un traité, en vertu de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, n'est effectué que lorsque le traité est entré en vigueur entre deux parties contractantes au moins. »

22. M. de LUNA félicite le Rapporteur spécial de ne pas avoir adopté la règle proposée autrefois par Sir Hersch Lauterpacht [3], dont l'effet eût été de rendre nul un traité conclu par un Membre des Nations Unies qui ne l'aurait pas fait enregistrer auprès de l'Organisation des Nations Unies dans les six mois suivant la date de son entrée en vigueur. Ce serait une grave erreur de rendre un traité même annulable lorsque ses dispositions sont déjà entrées en vigueur.

23. En ce qui concerne la rédaction du texte, M. de Luna estime que les deux sous-alinéas du paragraphe 4 sont superflus, vu les dispositions figurant aux paragraphes précédents.

24. M. CASTRÉN dit qu'il n'est guère opportun d'imposer à des Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies l'obligation d'enregistrer auprès du Secrétariat des Nations Unies tous les traités conclus par eux postérieurement au 24 octobre 1945.

25. Il voit mal l'utilité du sous-alinéa ii) du paragraphe 3 *b*). Comment concevoir qu'un traité, déjà enregistré auprès d'une institution spécialisée, fasse l'objet d'un second enregistrement par cette institution ?

26. L'alinéa *c*) du même paragraphe 3 ne précise pas où l'enregistrement doit avoir lieu. Sans doute considère-t-on qu'il doit être fait auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée, mais il serait préférable de le préciser.

27. M. ROSENNE estime qu'il conviendrait de fondre en un seul texte, plus court, les dispositions des articles 22 et 23, en se référant simplement à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies et au Règlement d'application.

28. Pour ce qui a trait aux dispositions applicables à l'enregistrement, il faudrait placer dans le commentaire la substance de ces deux articles. Les dispositions relatives à la publication reproduisent des règles destinées surtout au Secrétariat des Nations Unies et qui n'intéressent pas directement les Etats.

29. Du point de vue du droit strict, il est souhaitable également d'inclure dans le commentaire un paragraphe très court réservant la situation qui résulte, en matière d'enregistrement des traités, de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations. De nombreux traités qui ont été enregistrés auprès de la Société des Nations sont encore en vigueur.

30. M. BARTOS estime que l'article doit comprendre la plupart des dispositions du Règlement de l'Assemblée générale en matière d'enregistrement et de publication des traités. Ces dispositions doivent figurer dans la future convention sur le droit des traités, étant donné les controverses auxquelles a donné lieu le problème de la valeur juridique du Règlement de l'Assemblée générale, document que l'on a parfois qualifié de simples recommandations et parfois d'instructions données au Secrétariat. Pour M. Bartoš, ce Règlement s'inscrit dans le droit interne des Nations Unies. Toutefois, puisqu'il y a eu controverse sur ce point tant en doctrine que dans la pratique des Etats, il est éminemment souhaitable d'inclure les dispositions en question dans le projet d'articles, afin de les rendre obligatoires pour les Etats qui seront liés par la future convention sur le droit des traités.

31. Il voudrait appeler l'attention sur un autre problème juridique touchant les effets de l'enregistrement. Il est permis de dire que l'enregistrement d'un traité produit, à l'égard des Etats qui ne sont pas parties à ce traité, un effet semblable à celui de l'insertion de certains faits au journal officiel en droit interne. Bien entendu, les dispositions de fond d'un traité ne produisent d'effet qu'entre les parties et non pas *erga omnes* ; toutefois, l'enregistrement et la publication d'un traité par le Secrétariat des Nations Unies font connaître son existence à tous les Etats, et les Etats tiers doivent en tirer les conséquences qui s'imposent. Ainsi, l'existence d'un traité, du moment qu'il a été enregistré et publié, peut être invoquée non seulement devant les organes des Nations Unies, mais également, à son avis, à l'égard d'Etats tiers comme un fait porté à la connaissance de tous.

32. M. LACHS fait observer que les dispositions de la Charte en matière d'enregistrement des traités doivent être considérées comme *lex imperfecta,* ainsi qu'il ressort du paragraphe 6 de l'article.

33. La règle générale de droit international est qu'il n'y a obligation d'enregistrer un traité que dans deux hypothèses : premièrement, lorsque le traité lui-même impose aux parties cette obligation et, deuxièmement, lorsque l'une des parties y est tenue aux termes d'un engagement souscrit par elle en dehors du cadre du traité, par exemple, en tant que Membre des Nations Unies, auquel cas la Charte lui impose cette obligation.

34. M. Lachs estime qu'il faudrait abréger le texte des articles 22 et 23. L'article 22 ne ferait qu'exposer la règle actuelle de droit international, telle qu'il vient de l'exposer.

35. Il n'est pas partisan d'inclure dans l'article 22 le texte précis des dispositions du Règlement de l'Assemblée générale, car cela impliquerait l'interprétation de ce Règlement.

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime, comme M. Bartoš, que le Règlement de l'Assemblée générale constitue le droit interne des Nations Unies. Le Secrétaire général a compétence pour enregistrer les traités conformément à la Charte des Nations Unies et le Règlement de l'Assemblée générale constitue des instructions données au Secrétaire général, en application des dispositions de la Charte en cette matière.

37. Il appartient à la Commission de décider si elle souhaite incorporer, dans l'article 22, les dispositions de ce Règlement, ou si elle préfère une simple référence.

[3] *Yearbook of the International Law Commission, 1953,* vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.4, vol.II), p. 162, par. 5. Pour le texte français, voir A/CN.4/63, p. 241, par. 5.

38. Il reste une autre question de fond à trancher. La Commission doit se demander s'il y a lieu d'étendre l'application de l'Article 102 de la Charte aux Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies, mais qui deviendraient parties à la future convention sur le droit des traités. On ne voit pas ce qui pourrait empêcher ces Etats d'accepter pareilles obligations. Suggérer qu'ils le fassent serait apporter, au développement progressif du droit international, une contribution qui, pour être modeste, serait toutefois d'une réelle utilité pratique. Les traités constituent une partie si considérable du droit international qu'il est essentiel de publier leur texte. Le système d'enregistrement institué par la Société des Nations et par les Nations Unies a le grand avantage de mettre le droit des traités à la portée de tous.

39. M. YASSEEN considère qu'il ne serait pas opportun d'insérer dans le projet d'articles le texte précis des dispositions du Règlement de l'Assemblée générale. Ce procédé pourrait avoir pour conséquence d'entraver la modification future de ces dispositions. En fait, l'Assemblée générale a adopté son Règlement en application de l'Article 102 de la Charte et peut, de temps à autre, apporter des modifications à son Règlement pour tenir compte de l'évolution des circonstances.

40. C'est pourquoi M. Yasseen se rallie à la proposition tendant à remplacer ces dispositions par une simple référence aux dispositions correspondantes de la Charte.

41. M. LACHS partage sans réserve le désir exprimé par le Rapporteur spécial de contribuer au développement progressif du droit international dans ce domaine. Chacun souhaite que l'Organisation des Nations Unies devienne un jour une organisation universelle mais, pour le moment, il faut tenir compte de certaines réalités politiques. Il y a des Etats qui ne sont pas dûment représentés aux Nations Unies ou qui n'y ont pas été admis.

42. M. Lachs est aussi d'avis de placer dans le commentaire le contenu des articles 22 et 23 et de ne faire figurer, dans le texte lui-même, qu'une référence aux dispositions correspondantes de la Charte.

43. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, estime que, comme l'a souligné le Rapporteur spécial, le Règlement de l'Assemblée générale s'adresse essentiellement au Secrétariat. L'Assemblée l'a adopté en tant qu'instructions en vue de l'application des dispositions de l'Article 102 de la Charte. Ce Règlement indique au Secrétariat la procédure à suivre en matière d'enregistrement. Bien qu'ayant reçu l'approbation des Etats Membres des Nations Unies, le Règlement n'a pas le caractère de recommandations adressées aux Etats.

44. L'incorporation du Règlement dans une future convention sur le droit des traités pose des problèmes complexes. Le premier a un caractère technique : reproduire dans un traité les dispositions d'un autre instrument déjà en vigueur est une procédure extrêmement délicate. La principale question est de savoir s'il y a lieu de reproduire la totalité ou seulement des passages essentiels des dispositions en question. En 1950, lors de sa deuxième session, la Commission a été saisie du problème de l'élaboration d'un projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, et a alors envisagé la possibilité d'y inclure certains passages de la Convention de 1948 sur le génocide. Le problème s'est avéré pratiquement insoluble. La seule procédure qui apparaissait sans danger était de reproduire la Convention sur le génocide dans sa totalité. Inclure certains passages et en omettre d'autres, si peu importants qu'ils fussent, c'eût été porter atteinte à l'autorité du code et soulever de graves problèmes d'interprétation.

45. Un autre problème peut se poser si l'Assemblée générale modifie son Règlement, ce qu'elle est toujours en droit de faire. Or, si la future convention sur le droit des traités contenait le texte du Règlement dans sa forme actuelle, les parties à la Convention devraient, chaque fois que l'Assemblée générale modifierait son Règlement, avoir recours à la procédure compliquée de la revision.

46. D'une manière générale, M. Liang juge inopportun d'inclure le Règlement de l'Assemblée générale dans le projet d'articles.

47. M. VERDROSS propose de supprimer au paragraphe 1 les mots « si l'enregistrement et la publication n'ont pas encore été effectués ». Il est difficile de concilier ce membre de phrase avec la clause précédente qui déclare que tout traité doit être enregistré et publié « aussitôt que faire se pourra ».

48. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le membre de phrase en question vise le cas d'un Etat qui devient Membre des Nations Unies et qui a déjà enregistré certains traités auprès du Secrétariat des Nations Unies. Certains Etats non membres, tels que la Suisse, ont pris l'habitude d'enregistrer leurs traités auprès du Secrétariat des Nations Unies.

49. Le Rapporteur spécial note que, de l'avis général de la Commission, l'article 22 ne devrait pas reprendre le Règlement en détail, mais renvoyer simplement à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies et au Règlement de l'Assemblée générale.

50. Pour tenir compte du fait que le Règlement peut être modifié — fait sur lequel le Secrétaire a attiré l'attention de la Commission —, on pourrait ajouter après « Règlement » les mots « en vigueur au moment considéré ».

51. Enfin le Rapporteur spécial désire savoir si la Commission veut limiter l'enregistrement aux Etats Membres des Nations Unies.

52. M. de LUNA constate que M. Lachs accepte qu'un Etat non membre puisse assumer, aux termes du traité, l'obligation de l'enregistrer auprès du Secrétariat des Nations Unies. Rien ne devrait donc s'opposer à ce qu'un Etat non membre assume une telle obligation en termes plus généraux dans le cadre de la future convention sur le droit des traités. L'Etat qui ne voudrait pas souscrire pareil engagement pourrait formuler une réserve à l'article de la future convention ayant trait à la question : il rappelle, à ce propos, sa conception libérale du droit de faire des réserves.

53. M. de Luna a été frappé par les remarques de M. Bartos sur la question des effets que la publication d'un traité peut avoir sur les Etats non signataires, à savoir que cette publication établit l'existence du traité *erga omnes*, bien que les clauses de fond ne lient que les parties au traité.

54. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA approuve la suggestion faite pour simplifier les articles 22 et 23, dont les dispositions principales pourraient être ramenées à un simple renvoi aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies et à tout règlement établi en vertu de ces dispositions.

55. Cette simplification n'exclurait pas l'adoption d'une clause permettant d'étendre la procédure d'enregistrement des Nations Unies aux Etats non membres qui seraient prêts à assumer l'obligation d'enregistrer les traités auprès du Secrétariat des Nations Unies.

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte, comme l'on suggéré M. de Luna et M. Jiménez de Aréchaga, l'extension de la procédure d'enregistrement aux Etats non membres qui sont prêts à assumer l'obligation d'enregistrer les traités auprès du Secrétariat des Nations Unies.

57. M. BARTOŠ prie instamment la Commission de contribuer, ne serait-ce que modestement, au développement du droit international en la matière. C'est ce qu'elle pourrait faire, en tenant compte de la pratique existante, dans le projet d'articles : il est très courant que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies stipulent, dans les traités qu'ils concluent, que ces traités seront enregistrés auprès du Secrétariat des Nations Unies, et le Secrétaire général s'est empressé de faire bénéficier ces Etats de sa coopération en la matière. Puisque l'on peut parvenir à ce résultat par l'insertion d'une clause dans le traité lui-même, pourquoi ne le ferait-on pas également dans le cadre d'une convention générale sur le droit des traités ?

58. Le PRÉSIDENT annonce que, sauf objection, il considérera que la Commission a adopté la suggestion faite par M. de Luna et qu'elle a décidé de renvoyer l'article 22 au Comité de rédaction avec les observations qui ont été faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 23. — PROCÉDURE D'ENREGISTREMENT ET DE PUBLICATION

59. Le PRÉSIDENT propose que l'article 23, qui dépend de l'article 22, soit lui aussi renvoyé au Comité de rédaction avec les observations qui ont été faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 24. — LA CORRECTION DES ERREURS DANS LE TEXTE DES TRAITÉS POUR LESQUELS IL N'EXISTE PAS DE DÉPOSITAIRE

60. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare, en présentant l'article 24, que les rapports de ses prédécesseurs ne traitaient pas de la correction du texte des traités et que la question n'a été abordée ni dans le projet de Harvard ni dans l'ouvrage de Satow intitulé *Diplomatic Practice*. Il a donc été fort embarrassé pour recueillir des renseignements sur la correction des erreurs, et, comme on a pu le lire dans son commentaire, il s'est inspiré pour son projet de ce qu'il a trouvé dans le *Digest of International Law* de Hackworth et dans le « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7). Les renseignements supplémentaires que pourront lui fournir les membres de la Commission qui sont conseillers juridiques auprès de leur gouvernement seront donc les bienvenus.

61. M. BRIGGS fait observer qu'il n'est pas tout à fait exact, au paragraphe 2, de parler de « deux ou plusieurs » textes d'un traité. Il espère que le Comité de rédaction tiendra compte de cette remarque.

62. M. TOUNKINE dit que, bien que l'énumération des formes que peuvent prendre les corrections qui figurent au paragraphe 1 rédigé par le Rapporteur spécial semble presque complète, il peut citer un exemple supplémentaire, celui d'un échange de notes entre les parties appelant leur attention sur une erreur. Il se peut que d'autres membres puissent fournir d'autres exemples ; il conviendrait donc d'assouplir un peu le texte.

63. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, partage les vues de M. Tounkine et suggère d'ajouter les mots « à moins que les parties n'en disposent autrement » pour éviter que l'énumération ne puisse être considérée comme limitative.

64. M. LACHS souligne que le Rapporteur spécial a fait un travail très utile en élaborant les clauses sur la correction des erreurs. En ce qui concerne le paragraphe 1, il déclare que les erreurs ou les omissions typographiques ne sont pas les seules erreurs qui puissent apparaître dans un texte. Il arrive par exemple que des négociateurs emploient par inadvertance des termes qui ne conviennent pas ; ainsi, en rédigeant la Convention de Varsovie de 1929 [4], on s'était servi du mot « transporteur » au lieu d' « expéditeur » ; mais les parties décidèrent que le dernier terme était celui qui convenait. Lorsque cette Convention est entrée en vigueur, toutes les parties ont été obligées de ratifier la correction, mais le Sénat des Etats-Unis l'a considérée comme une réserve et l'a ratifiée comme telle. Il convient donc d'indiquer très clairement qu'une correction est en fait une correction et qu'elle ne peut être assimilée à une modification ou à une réserve.

65. M. BARTOŠ considère, comme M. Lachs, qu'on trouve parfois dans les traités non seulement des erreurs ou omissions typographiques, mais aussi des erreurs de fond ; par exemple, au cours des négociations entre la France et la Yougoslavie qui ont précédé l'Accord du 2 août 1958 sur le règlement des dettes contractées avant la guerre [5], il avait été question à la fois de

[4] « Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, Varsovie, 12 octobre 1929 », Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CXXXVII.

[5] *Journal officiel* de la République française, 23 mai 1959, p. 5244.

francs et de dollars, mais en rédigeant le traité on a parlé de milliers de dollars là où il aurait dû être question de francs. L'erreur est passée inaperçue et les deux pays ont ratifié l'Accord. Les autorités yougoslaves ont ultérieurement notifié l'erreur aux négociateurs français et les deux parties ont reconnu qu'une erreur avait effectivement été faite ; mais il a fallu procéder à une nouvelle ratification de l'Accord puisque l'erreur touchait au fond. Un cas analogue s'est produit à propos de l'Accord du 3 février 1949 relatif au trafic frontalier restreint entre la Yougoslavie et l'Italie [6] : dans une annexe audit Accord, une liste de communes entre lesquelles ce trafic était interdit avait été substituée par erreur à celle des communes où il était autorisé. Quoique d'ordre purement technique, cette erreur avait des conséquences dépassant la portée d'erreurs ou omissions typographiques. Lorsqu'une particule négative est omise, on peut considérer qu'il s'agit d'une erreur technique ; or, elle a pour effet de modifier totalement l'obligation en question.

66. M. Bartoš n'accepte le texte du Rapporteur spécial que dans la mesure où il se rapporte au cas où le traité n'a pas encore été ratifié ; si le texte d'un traité a déjà été ratifié, il convient d'adopter pour les corrections la même procédure que pour l'acceptation ou la ratification. Des procédures simples, telles que l'apposition de paraphes ou même l'échange de notes, ne suffisent pas étant donné que la correction peut réduire ou accroître les obligations contractuelles en cause.

67. M. GROS estime, lui aussi, que le paragraphe 1 ne devrait pas être limité aux erreurs ou omissions typographiques. Il existe des traités de délimitation de frontières dans lesquels à la suite d'une erreur de lecture de la carte on avait mentionné une mauvaise cote. Dans ce cas, la simple procédure d'un échange de notes portant exclusivement sur la rectification s'est avérée suffisante.

68. En ce qui concerne la question soulevée par M. Bartos, il estime que c'est aux Etats intéressés qu'il appartient de décider si la modification apportée aux obligations affecte à ce point le fond que la rectification doive se faire par un acte ayant la même valeur que le consentement initial, ou si une procédure plus simple d'échange de notes ou de procès-verbal suffit. Il doute en tout cas que cette question doive être traitée dans l'article et pense qu'elle pourrait l'être dans le commentaire.

69. M. YASSEEN est d'avis qu'il convient de faire une distinction entre différentes catégories d'erreurs. Les erreurs purement matérielles peuvent être rectifiées au moyen de procédures fort simples. Parfois, dans le droit interne, la correction des erreurs manifestes n'exige aucune procédure spéciale. On peut citer, à titre d'exemple, le Décret du 11 novembre 1917 sur la police et la sécurité des voies ferrées, qui renfermait une clause visant à interdire à quiconque de descendre d'un véhicule ou d'y monter avant son arrêt. Or, la rédaction de l'article — n° 78 — était si défectueuse que, pris à la lettre, il revenait à dire que les voyageurs ne pouvaient descendre d'un train ou y monter que lorsque celui-ci était en marche. Néanmoins, les tribunaux français n'ont eu aucune difficulté à interpréter et à appliquer l'intention du législateur [7]. La procédure de rectification des erreurs typographiques ou des omissions dans les traités devrait également être rendue aussi simple que possible.

70. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA constate que certains membres ont suggéré d'élargir l'article, de manière qu'il prévoie la rectification non seulement des erreurs typographiques ou des omissions, mais aussi des erreurs de fond. La Commission doit, toutefois, veiller à ne pas traiter, dans le contexte de l'article en discussion, des erreurs qui comportent un vice de consentement. Une erreur matérielle de ce genre peut rendre le traité nul ou donner lieu au droit de correction. Par exemple, la description des fleuves dans les traités de délimitation de frontières a fait naître des difficultés considérables dont certaines ont dû même être soumises à l'arbitrage. La disposition, telle qu'elle est rédigée par le Rapporteur spécial, pourrait donc donner lieu à des malentendus ; un Etat partie à un traité de délimitation de frontières dans lequel un fleuve est décrit de façon erronée, pourrait, aux termes de l'article du Rapporteur spécial, prétendre qu'il n'est pas lié par la clause en question. C'est la formule « les Etats signataires corrigent les erreurs d'un commun accord », figurant au paragraphe 1, qui crée cette difficulté et il faudrait préciser que l'accord sur l'existence réelle d'une erreur doit être la condition préalable de la rectification.

71. Le PRÉSIDENT constate que les membres de la Commission estiment qu'il ne faut pas appliquer la même procédure de correction pour des erreurs purement matérielles et des erreurs de fond.

72. M. ROSENNE estime que le Comité de rédaction serait peut-être en mesure de régler la question soulevée par M. Jiménez de Aréchaga ; le Comité pourrait employer des termes différents pour qualifier telle ou telle catégorie d'erreurs, par exemple, le mot « faute » pour les erreurs de fond.

73. En ce qui concerne le point soulevé par M. Yasseen, M. Rosenne dit que la différence fondamentale entre le droit interne et le droit des traités internationaux dont s'occupe la Commission est que, dans ce dernier cas, il n'existe pas de procédure régulière pour trancher les difficultés ; il n'y a pas, en droit international, de moyens analogues à ceux auxquels recourent les tribunaux lorsqu'ils se trouvent en présence d'erreurs manifestes dans le texte d'une loi.

74. M. Rosenne considère, comme M. Tounkine, que la règle relative aux corrections devrait être un peu plus souple.

75. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il importe de distinguer entre la correction des erreurs et la modification du texte. En parlant d'erreurs

[6] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 33, p. 143.

[7] Dalloz : *Jurisprudence générale*, 1930. Partie I, p. 101 (Crim. 8 mars 1930).

de fond, les membres de la Commission côtoient la question de la modification du texte ; or, en pareil cas, il s'agit surtout de savoir si les deux parties conviennent qu'il y a effectivement une erreur, car c'est lorsque ce fait est contesté que les difficultés surgissent. En cas d'erreurs typographiques ou d'omissions, il n'y a en général aucun doute, mais l'emploi abusif de termes dans les textes en différentes langues pose un problème beaucoup plus délicat qui confine à la question de la modification du traité. La Commission devrait se garder d'élargir trop la portée du paragraphe 1.

76. M. PAREDES dit que la procédure de rectification des erreurs typographiques ou des omissions devrait être différente de celle appliquée pour la correction d'erreurs de fond qui peuvent résulter de malentendus quant à la signification de certaines expressions ou de certains faits. L'article 24, tel qu'il est rédigé, semble s'appliquer aux erreurs purement matérielles ; toutefois, il pourrait être élargi de manière qu'il traite aussi des erreurs de fond qui modifient les relations entre les parties et risquent de mettre en danger l'existence même du traité.

77. Il convient de préciser très nettement que les erreurs matérielles dont il est question au paragraphe 1 sont uniquement celles qui sont dues à l'emploi erroné de certains termes. Si, toutefois, ces erreurs donnent lieu à une fausse interprétation des faits, il y a lieu de revoir le traité entièrement, en vue de déterminer les obligations des parties sans aucune équivoque. Si les parties jugent qu'il existe une erreur de fond, elles peuvent rédiger un nouveau traité ; en cas de différend, celui-ci doit être tranché par la Cour internationale de Justice.

78. M. GROS dit que si le Rapporteur spécial a voulu que l'article vise uniquement les erreurs matérielles, cette intention doit apparaître nettement dans le texte. Il arrive toutefois que, outre les erreurs matérielles, un traité contienne des erreurs de fond sur l'existence desquelles les parties sont d'accord et qu'elles corrigent souvent, dans la pratique, au moyen d'une procédure fort simple. Dans ces conditions, il doute que l'article ne doive traiter que des erreurs matérielles. En insérant, comme l'a suggéré le Rapporteur spécial, les mots « à moins que les parties n'en conviennent autrement », on donnerait aux parties non seulement la possibilité de recourir à d'autres méthodes que celles énumérées au paragraphe 1, mais aussi, en cas d'erreurs qui ne sont pas purement matérielles, d'employer l'une de ces autres méthodes. En tout cas, M. Gros estime que la Commission devrait préciser sa position sur ce point ; personnellement, il est partisan d'une disposition visant également la correction d'erreurs portant sur le fond.

79. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, partage l'opinion de M. Gros, à condition de préciser que les parties doivent être d'accord sur l'existence d'une erreur.

80. M. LACHS estime que le paragraphe 1 semble tenir suffisamment compte du point soulevé par M. Gros, puisque toute la procédure de correction est subordonnée à l'accord préalable des parties sur l'existence d'une erreur. D'autre part, cet accord pourrait porter sur la correction d'erreurs de toute nature.

81. M. TOUNKINE pense, lui aussi, que le texte du paragraphe 1 peut s'appliquer aux erreurs de toutes sortes, et le fait qu'il y soit dit qu'elles doivent être corrigées d'un commun accord garantit suffisamment que les parties seront d'accord sur l'existence réelle d'une erreur. Il est donc, lui aussi, d'avis que la portée de l'article pourrait être élargie de manière à viser d'autres erreurs que les erreurs purement matérielles, par l'insertion d'une clause prévoyant la nécessité d'un accord mutuel à cette fin.

82. Quant au point soulevé par M. Bartoš au sujet de la procédure à suivre dans le cas d'un traité qui a déjà été ratifié, il doute qu'il soit souhaitable d'obliger les Etats, en cas d'erreurs, à suivre la procédure normale de conclusion des traités. Il s'agit, en fait, d'une question qui relève manifestement du droit constitutionnel de l'Etat intéressé ; la règle du droit international doit être que les Etats sont libres de choisir la procédure voulue pour corriger les erreurs dans les traités. Si le droit constitutionnel d'un Etat exige la ratification, ledit Etat sera libre de ratifier la correction. Rendre la ratification obligatoire compliquerait inutilement la procédure de rectification.

83. M. BARTOŠ dit que la question n'est pas si facile à résoudre. S'il est admis qu'un Etat n'assume une obligation ferme qu'après avoir ratifié le traité, que devient alors cette obligation lorsque le texte définitif du traité qui a été ratifié est ultérieurement modifié quant au fond en raison d'une erreur dans le texte ? Lorsque le contenu même d'obligations ainsi devenues définitives est en jeu, on ne saurait considérer la question comme de pure forme et les procédures simples qui ont été suggérées pourraient ne pas suffire. Une fois que la ratification a eu lieu, toute modification qui affecte le fond d'une obligation énoncée dans le traité, même si elle résulte d'une erreur, doit être faite selon la procédure suivie au moment où l'obligation initiale a été assumée.

84. M. LACHS signale qu'il connaît des cas où des corrections aux traités ont été insérées dans les instruments de ratification.

85. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, partage les vues exprimées par M. Tounkine et M. Lachs. Il a étudié la question dans le *Digest of International Law* de Hackworth en ce qui concerne particulièrement les Etats-Unis, où la ratification soulève des problèmes bien connus. Il a constaté que, dans la pratique des Etats-Unis, les corrections ne sont pas toujours renvoyées au Sénat. Il semble donc qu'il appartient aux Etats de décider de la procédure à suivre et que cette question ne devrait pas être traitée dans le texte même de l'article.

86. Le PRÉSIDENT propose que l'article 24 soit renvoyé au Comité de rédaction aux fins de remaniement, compte tenu des observations faites au cours du débat.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 25. — LA CORRECTION DES ERREURS DANS LES TEXTES DES TRAITÉS POUR LESQUELS IL EXISTE UN DÉPOSITAIRE

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que dans l'ensemble les dispositions figurant à l'article 25 consacrent la pratique suivie par le Secrétaire général des Nations Unies.

88. M. de LUNA estime que les mêmes règles peuvent s'appliquer à la fois aux erreurs purement matérielles et au manque de concordance.

89. Il constate qu'aucune procédure n'est prévue au paragraphe 4 en ce qui concerne les objections aux corrections éventuelles d'un texte, sauf pour les cas où les traités ont été établis au sein d'une organisation internationale ou lors d'une conférence convoquée par une telle organisation. Il y a lieu de combler cette lacune.

90. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la première suggestion de M. de Luna mérite réflexion. Les erreurs résultant d'un manque de concordance sont particulièrement fréquentes et, lorsqu'elles sont invoquées devant les tribunaux, elles peuvent soulever des questions de fond. Lorsque les parties sont d'accord sur l'existence de telles erreurs, la procédure de correction devrait être celle applicable aux erreurs matérielles.

91. Sir Humphrey accepte la deuxième suggestion de M. de Luna.

92. M. ROSENNE fait remarquer qu'il faut peut-être faire une distinction entre le manque de concordance dans les textes en diverses langues effectivement négociés et le manque de concordance dans les versions traduites qui est le plus souvent dû à l'inadvertance.

93. M. BARTOŠ fait l'éloge du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial qui reflète la pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies. Il fait remarquer que les textes authentiques dans d'autres langues ne sont pas considérés comme des traductions, et qu'il faut établir une règle concernant la correction, très fréquemment nécessaire, de textes non concordants en diverses langues. Il rappelle que le problème de la correction du texte chinois de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, mentionné dans le commentaire, a revêtu un caractère politique plutôt que juridique.

94. M. VERDROSS fait observer que le problème des erreurs matérielles, sur l'existence desquelles les parties peuvent facilement se mettre d'accord, est tout à fait différent du problème que pose un manque de concordance du texte du traité établi dans une autre langue, car ce manque de concordance peut dans une certaine mesure avoir été voulu et donner lieu à des difficultés d'interprétation. Le problème de l'interprétation d'un texte rédigé en diverses langues diffère totalement du problème de la correction des erreurs dans le texte.

95. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît que le manque de concordance entre des textes établis en plusieurs langues pose un problème sérieux et soulève souvent des questions d'interprétation.

96. Le PRÉSIDENT propose que l'article 25 soit renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il le remanie en tenant compte des observations faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 26. — LE DÉPOSITAIRE DE TRAITÉS PLURILATÉRAUX OU MULTILATÉRAUX

97. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'existe pas beaucoup de données sur la question qui fait l'objet de l'article 26 : il a toutefois essayé d'indiquer ce qu'il croit être la pratique générale. Il n'est pas convaincu que la présomption qui figure au paragraphe 2 *b*) soit justifiée en ce qui concerne les traités plurilatéraux et il serait heureux d'entendre l'avis des membres de la Commission à ce sujet.

98. M. VERDROSS estime que le paragraphe 1 ne doit pas être exprimé sous sa forme péremptoire actuelle, car il n'existe pas de règle comme celle qui y est énoncée, bien qu'il soit vrai que le dépositaire d'un traité plurilatéral ou multilatéral est normalement l'Etat ou l'organisation internationale aux archives desquels les textes originaux du traité ont été déposés. Mais, d'après le droit international, les parties contractantes sont libres de désigner le dépositaire de leur choix.

99. M. ROSENNE ne pense pas que l'article doive s'en tenir aux traités multilatéraux même restreints, comme son titre semble l'indiquer ; les traités bilatéraux peuvent, eux aussi, être déposés auprès du Secrétaire général.

100. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte la suggestion de M. Rosenne, d'autant plus qu'elle permettra d'éviter la classification des traités.

101. M. LACHS partage l'avis de M. Verdross. On assurerait un meilleur équilibre entre les paragraphes 1 et 2 si l'on modifiait le premier de manière à prévoir le cas où un dépositaire est désigné.

102. Outre les traités en forme simplifiée, tels que les échanges de notes entre trois ou quatre Etats, il existe un certain nombre d'autres traités de type restreint pour lesquels aucun dépositaire n'est désigné et dont les textes restent dans les archives des parties.

103. M. BARTOŠ souligne que ni l'article 26 ni l'article 27 ne prévoient de dispositions pour le cas où un dépositaire décide, après un certain temps, de ne plus exercer ses fonctions. Cela peut se produire lorsque, les circonstances ayant changé, un Etat dépositaire veut se désolidariser d'un traité donné. En pareil cas, c'est la règle énoncée au paragraphe 3 qui devrait s'appliquer.

104. Il est un autre cas encore que la Commission devrait examiner, bien que M. Bartoš ne soit pas sûr que la question doive être réglée dans le projet ; c'est le cas où le dépositaire cesse d'exister alors que les obligations découlant du traité restent en vigueur entre les parties. Par exemple, lorsque la Petite Entente a cessé d'exister, ses signataires n'ont pas répudié certaines

des obligations régionales de caractère technique et non politique prévues dans les traités. De même, il y a la question de savoir qui, depuis la Convention de Belgrade de 1948 sur le régime du Danube, est le dépositaire des accords conclus sous les auspices de l'ancienne Commission internationale du Danube. Il est très dangereux de considérer que les traités ont perdu toute valeur juridique du fait que le dépositaire a cessé d'exister. M. Bartoš estime que les traités survivent à la disparition du dépositaire.

105. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, parlant de l'alinéa *a*) du paragraphe 2, dit qu'il serait souhaitable de bien préciser que c'est le secrétariat d'une organisation internationale qui doit assumer les fonctions de dépositaire. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, le dépositaire est le Secrétaire général ou le Secrétariat et non l'Organisation elle-même. Dans le cas des autres organisations internationales, c'est également le secrétariat qui est, dans chaque cas, désigné comme dépositaire. Son argument est corroboré par le texte de l'article 22 relatif à l'enregistrement des traités, dont le paragraphe 1 prévoit que, dans tous les cas où cela est possible, les traités doivent être enregistrés auprès du Secrétariat des Nations Unies, et aussi par l'article 32 de la Convention de 1958 sur la haute mer, aux termes duquel les instruments de ratification doivent être déposés auprès du Secrétaire général.

106. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît la validité de l'argument du Secrétaire de la Commission, mais il juge difficile d'accepter sa suggestion, car il appartient à l'organisation internationale elle-même de déterminer lequel de ses organes sera le dépositaire. La disposition ne doit pas être rédigée de manière qu'elle s'applique uniquement à l'Organisation des Nations Unies.

107. M. LACHS dit qu'à son avis les points soulevés par M. Bartoš concernant l'extinction ou la succession des traités devraient être réglés dans un autre projet. L'article 26 a trait aux stades initiaux de l'existence d'un traité.

108. M. TOUNKINE dit que les articles 26 et 27, qui sont étroitement liés, doivent être examinés très soigneusement vu la nécessité de mettre fin à l'abus dangereux des fonctions de dépositaire, dont on peut citer de nombreux cas au cours de ces dernières années. Il s'est trouvé des dépositaires qui, pour des raisons de politique étrangère, ont refusé d'accepter des instruments de ratification dûment revêtus de toutes les formes requises ; ce faisant, ils ont violé les dispositions aux termes desquelles le traité était ouvert à l'adhésion de tous les Etats. M. Tounkine se réserve le droit de parler plus longuement des articles en discussion à un stade ultérieur.

109. En ce qui concerne l'article 26, il estime, comme M. Verdross, que la règle qui y est formulée, selon laquelle le dépositaire est normalement l'Etat ou l'Organisation internationale aux archives desquels les textes originaux ont été déposés, n'est guère satisfaisante, car cela signifierait que quelqu'un d'autre pourrait être un dépositaire, ce qui n'est pas le cas.

110. Les points soulevés par M. Bartoš, sur lesquels il n'a pas d'observation à formuler pour l'instant, ont également trait à d'autres éléments du droit des traités, tels que la succession.

111. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que le Comité de rédaction devrait peut-être modifier le paragraphe 1 de manière à tenir compte du point soulevé par M. Verdross. Il ne croit pas cependant avoir commis une faute très grave, car la formule « en vertu d'une disposition expresse du traité » indique que les Etats qui négocient sont entièrement libres de prendre les dispositions qu'ils désirent en ce qui concerne le dépositaire.

112. Pour tenir compte de la première observation de M. Bartos, le paragraphe 3 pourrait être modifié de manière à prévoir le cas où un dépositaire cesse d'exercer ses fonctions. En revanche, il pense qu'il serait peu souhaitable de traiter du problème difficile de la succession d'Etats dans le cadre de l'article.

113. Sir Humphrey note qu'aucune observation n'a été faite sur le point de savoir s'il est utile ou justifié de présumer que, en l'absence d'une disposition expresse du traité, c'est l'Etat « hôte » qui est chargé de notifier aux parties la réception des instruments de ratification et autres relatifs aux traités.

114. M. de LUNA dit que l'article devrait peut-être être modifié de façon à énoncer d'abord la règle générale selon laquelle la désignation du dépositaire est faite d'un commun accord par les parties ; cette règle serait suivie de règles supplétives visant les cas où le traité ne renferme aucune disposition relative au dépositaire.

115. On pourrait donner satisfaction à la fois au Secrétaire de la Commission et au Rapporteur spécial, en insérant au paragraphe 2 *a*) les mots « l'organe compétent de » avant « ladite organisation ».

116. M. ROSENNE juge le paragraphe 1 inutile, vu la définition du mot « dépositaire » qui figure à l'article 1 *m*).

117. On pourrait régler la question soulevée par le Secrétaire de la Commission en ajoutant à la fin du paragraphe 2 les mots « l'organe compétent de ladite organisation internationale ».

118. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA appuie la présomption contenue au paragraphe 2 *b*), car elle est utile.

119. Il y aurait peut-être lieu de faire une exception pour certains accords, sous forme d'échanges de notes, qui, semble-t-il, n'ont pas à être déposés auprès d'un dépositaire, même s'ils sont conclus entre plus de deux parties.

120. Le PRÉSIDENT propose que l'article soit renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il le remanie en tenant compte des observations qui viennent d'être faites.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 55.

658e SÉANCE

Mercredi 6 juin 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 27. — LES FONCTIONS DU DÉPOSITAIRE

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen de l'article 27.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique qu'il s'est efforcé, à l'article 27, de donner une énumération complète des obligations incombant au dépositaire. Par suite, le texte est assez long ; on pourrait peut-être l'abréger, par exemple dans les passages relatifs aux réserves, en renvoyant aux articles pertinents tels qu'ils seront finalement adoptés par la Commission.

3. Il est bien certain que les fonctions du dépositaire sont plus facilement remplies lorsqu'elles sont confiées au secrétariat d'une organisation internationale ; la charge de ces obligations est, dans l'ensemble, plus lourde pour un Etat.

4. M. YASSEEN pense, comme le Rapporteur spécial le dit au paragraphe 3 du commentaire, que le rôle du dépositaire n'est pas celui d'une simple boîte aux lettres. Au dépositaire incombe des tâches de caractère administratif qui sont très utiles et très importantes. Cela dit, il faut, de toute nécessité, limiter les fonctions du dépositaire à ces tâches d'ordre purement administratif ; rien ne doit donner à penser que le rôle du dépositaire puisse ressembler en quoi que ce soit à celui d'un juge ou d'un arbitre.

5. Les dispositions de l'article 27, pour la plupart, définissent ces tâches administratives en termes parfaitement acceptables. Toutefois, certaines de ces dispositions, notamment celles de l'alinéa *a*) du paragraphe 6, conféreraient au dépositaire le droit d'examiner certaines situations en fonction des clauses du traité. Dans certains cas, cette vérification sera chose facile, par exemple, s'il s'agit pour le dépositaire de vérifier les pouvoirs d'un représentant. En revanche, la question deviendrait plus délicate au cas où le dépositaire serait appelé à vérifier si une réserve est recevable, notamment au cas où il aurait à se prononcer sur le point de savoir si la réserve est compatible avec « l'objet et le but du traité ». La Commission, après avoir discuté de l'article 17, n'ignore pas les difficultés que peut soulever l'application de ce critère de compatibilité.

6. On ne saurait, bien entendu, empêcher le dépositaire d'examiner la compatibilité de la réserve ; il reste, toutefois, la question difficile qui consiste à déterminer les effets de cet examen. Il n'est pas dit dans les dispositions proposées pour l'article 27 par le Rapporteur spécial, que la conclusion à laquelle sera parvenu le dépositaire doive lier les Etats parties au traité. Il faut faire clairement ressortir que l'opinion du dépositaire sur la question de la compatibilité peut être communiquée aux Etats parties au traité, mais que le dernier mot restera toujours aux parties elles-mêmes.

7. M. CASTRÉN partage l'opinion de M. Yasseen ; il n'est pas souhaitable de charger le dépositaire, comme il est fait à l'alinéa *a*) du paragraphe 6, de déterminer si une réserve est « expressément interdite ou implicitement exclue en vertu des dispositions du traité », et, par suite, irrecevable. On voit difficilement ce que le dépositaire pourrait faire en pareille circonstance ; doit-il, par exemple, refuser d'accepter l'instrument de ratification ou d'adhésion ? M. Castrén insiste pour que la décision soit laissée aux Etats intéressés, lesquels seront appelés, d'après les articles sur les réserves, à donner ou refuser leur consentement. Le dépositaire a l'obligation de communiquer les réserves à tous les Etats parties au traité, sans même exprimer d'opinion sur la question de leur validité.

8. La Commission ne doit pas se tenir pour liée par la pratique que suit le Secrétaire général des Nations Unies en ce qui concerne les fonctions du dépositaire. La tâche entreprise par la Commission consiste à codifier le droit applicable à tous les dépositaires, qu'il s'agisse de secrétariats d'organisations internationales ou d'Etats.

9. M. ROSENNE juge nécessaire de tirer au clair plusieurs questions d'ordre purement juridiques avant de passer au détail de la rédaction de l'article 27.

10. En premier lieu vient la question de savoir s'il existe une règle de droit international en la matière ou si les fonctions du dépositaire sont purement et simplement d'ordre administratif, le rôle du dépositaire étant, comme il est dit dans le commentaire, « l'accomplissement des formalités qui constituent en fait les fonctions de secrétariat inhérentes à la garde du traité ». Selon M. Rosenne, il existe au sujet des fonctions du dépositaire un ensemble assez considérable de règles de droit international, dont l'importance n'est devenue manifeste que depuis peu.

11. Le second problème est de savoir s'il existe, en droit, une différence quelconque entre le cas où le dépositaire est l'une des hautes Parties contractantes et celui où le dépositaire est le secrétariat d'une organisation internationale. Le problème n'est pas d'ordre purement théorique. L'une des questions les plus importantes à régler — et c'est une question qui s'est posée très peu de temps après l'accession d'Israël à l'indépendance — est celle de savoir si un Etat partie à un traité, auquel sont confiées les fonctions de dépositaire, est fondé en droit à prendre pour guide, dans leur accomplissement, sa propre politique nationale ; par exemple, cet Etat est-il fondé à faire entrer en jeu la politique nationale qu'il s'est fixée, lorsqu'il s'agit d'une question aussi délicate que

celle de la reconnaissance ? Il est intéressant de consulter à ce propos les indications détaillées données dans la réponse d'Israël à un questionnaire relatif au droit des traités qui a été distribué en 1949 par le Secrétaire général des Nations Unies [1].

12. Pour M. Rosenne, il n'y a pas, en droit, de différence fondamentale entre le cas où le dépositaire est l'une des parties au traité et celui où les fonctions de dépositaire sont confiées au secrétariat d'une organisation internationale. Dans les deux cas, le dépositaire agit comme l'instrument de la collectivité des Etats dont il a reçu les fonctions de dépositaire.

13. Telles étant les prémisses, il faut déterminer quel est le principe général auquel le dépositaire devra se référer. Sur ce point, M. Rosenne tient à citer deux déclarations frappantes qui ont été faites par M. Kerno, alors Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, à la troisième session de la Commission du droit international. Tout d'abord, M. Kerno avait cité un passage de la fin de son exposé oral devant la Cour internationale de Justice à propos des réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide [2] : « Le Secrétaire général ne demande qu'à être le serviteur fidèle, consciencieux et impartial de tous les intéressés [3]. » La deuxième déclaration a été faite par M. Kerno à l'une des séances suivantes ; il soulignait que le Secrétaire général, dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire, « se considère comme le « trustee » des parties et [des] autres Etats Membres » [4]. Si l'on tient compte de tout ce que ce terme évoque dans le droit des pays de *Common Law*, il est significatif que le conseiller juridique ait employé le mot « trustee » ; que le choix de ce terme ait été intentionnel c'est ce qui ressort du fait que M. Kerno l'a repris à la séance suivante [5].

14. Cette conception des fonctions du dépositaire est en parfaite harmonie avec les termes de l'une des premières résolutions adoptées par l'Assemblée générale, où celle-ci énumérait les obligations incombant au dépositaire : la résolution 24 (I), du 12 février 1946, qui a trait au transfert de certaines fonctions et activités et de certains avoirs de la Société des Nations. Dans la section I A de cette résolution, qui a trait à certains instruments à propos desquels la Société des Nations s'était engagée à assurer la garde des textes originaux signés et à s'acquitter de certaines fonctions de secrétariat, ces fonctions sont définies comme étant des « fonctions de secrétariat qui n'affectent pas l'application [de ces instruments] et ne touchent pas, quant au fond, aux droits et obligations des parties ».

15. Pourtant, l'Assemblée générale n'a jamais fait sienne la théorie qui consiste à assimiler le rôle du dépositaire à celui d'une simple « boîte aux lettres ». Cela ressort clairement de la résolution citée plus haut et de résolutions ultérieures.

16. Le dépositaire devrait être habilité à prendre, à titre provisoire, des décisions touchant la nature et la portée d'un instrument qui lui est soumis dans l'accomplissement de ses fonctions de dépositaire. Selon cette conception, les fonctions du dépositaire comportent un certain « pouvoir de décision », comme l'a fait observer le représentant du Canada à la 616e séance de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, au cours du débat à la quatorzième session sur les réserves faites par l'Inde à la Convention relative à la création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime. Ce pouvoir du dépositaire ne va toutefois pas jusqu'à la décision définitive ; toute décision prise par lui sera donc de caractère purement provisoire et, si cette décision provisoire fait l'objet d'une contestation, il existe une procédure appropriée pour résoudre les difficultés.

17. A propos de l'alinéa *a*) du paragraphe 6, M. Rosenne n'est pas convaincu que le dépositaire soit tenu de l'obligation, ou bien ait le droit ou le pouvoir, de vérifier si la réserve « n'est pas expressément interdite ou implicitement exclue par les dispositions du traité et, de ce fait, non recevable ». On ne saurait donner ce pouvoir au dépositaire, parce que son exercice suppose une décision subjective. Toutefois, le dépositaire peut, à titre provisoire, déterminer si une déclaration donnée constitue ou non une réserve. Le Secrétaire général l'a fait à propos d'une réserve à la Convention relative à la création de l'IMCO ; il a été établi plus tard seulement qu'une certaine déclaration ne constituait pas une réserve, mais c'est à bon droit que le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire, avait pris position, à titre provisoire, sur ce point.

18. Vient ensuite la question de savoir à l'égard de qui le dépositaire est responsable. Lorsque le dépositaire est un Etat, il sera responsable envers les parties contractantes ou envers la collectivité des Etats dont il a reçu les fonctions de dépositaire. Lorsque le dépositaire est le secrétaire général d'une organisation internationale, à supposer même qu'il soit nommément désigné dans le traité, il n'est pas investi des fonctions de dépositaire à titre personnel, mais en sa qualité de secrétaire général ; par conséquent, il est responsable devant l'organisation même à laquelle il appartient de la manière dont il s'acquitte de ses fonctions de dépositaire, de sorte que la façon dont il a rempli ses fonctions peut être examinée par les organes compétents de ladite organisation.

19. Les débats auxquels a donné lieu la Convention relative à l'IMCO ont en outre mis en évidence qu'il existait un autre problème, lequel a trait à l'autonomie des différentes organisations internationales. En fait, ce problème n'a pas été résolu ; mais M. Rosenne pense que le dépositaire ne devrait être responsable envers aucune autre organisation que celle où il exerce

---

[1] *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.3, vol. II), p. 217. Texte français dans A/CN.4/19.

[2] *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Mémoires, plaidoiries et documents*, CIJ, 1951, p. 325.

[3] *Yearbook of the International Law Commission, 1951*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.6, vol. I), 101e séance, par. 40. Texte français dans A/CN.4/SR.101, par. 40.

[4] *Ibid.*, Texte français dans A/CN.4/SR.104, par. 38.

[5] *Ibid.*, Texte français dans A/CN.4/SR.105, par. 55.

les fonctions de secrétaire général : par exemple, dans le cas des réserves de l'Inde à la Convention de l'IMCO, il n'est pas responsable envers l'autre organisation en tant que telle, mais envers les parties à la Convention de l'IMCO, dont il est dépositaire.

20. Un autre problème s'est posé à l'occasion d'un précédent récemment établi à la Cour internationale de Justice. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 20 novembre 1957 sur les exceptions préliminaires, dans l'affaire qui opposait le Portugal à l'Inde, la Cour a décidé, à propos notamment des première et seconde exceptions soulevées par l'Inde, qu'une relation juridique pouvait être établie entre l'Inde et le Portugal par le dépôt d'un instrument, sans que l'Inde ait eu connaissance du fait que l'instrument avait été adopté et que cette relation s'était ainsi établie [6]. M. Rosenne croit que, abstraction faite de la question de l'acceptation de la juridiction obligatoire prévue au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour, acceptation qui est régie par ce Statut, on voit qu'il s'agit là d'une règle qui n'est pas telle qu'on puisse la faire figurer dans le projet d'articles. Cette règle n'est pas satisfaisante du point de vue du droit général des traités ; tout Etat a, en principe, le droit de savoir quelle est exactement sa situation juridique, avant que celle-ci ne produise ses effets.

21. C'est pourquoi, tout en approuvant la teneur générale de l'article 27 du projet, M. Rosenne pense qu'un examen des problèmes juridiques dont il vient de parler devrait trouver place dans le commentaire.

22. Quant au texte même de l'article, M. Rosenne suggère de modifier l'alinéa *d*) du paragraphe 3, qui devrait porter que le dépositaire doit informer « sans délai » tous les autres Etats intéressés de la réception de l'instrument dont il s'agit.

23. M. Rosenne ne croit pas qu'il soit nécessaire de préciser, dans le même alinéa, que le dépositaire doit transmettre le texte même de l'instrument en question à tous les Etats intéressés : il serait préférable de prévoir, conformément à la pratique suivie par le Secrétaire général des Nations Unies, que seul doit être communiqué l'essentiel de la teneur de cet instrument.

24. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA approuve, quant au fond, les termes de l'article 27, qui représente une codification exacte de la pratique du Secrétaire général en sa qualité de dépositaire.

25. Il propose, toutefois, d'ajouter à l'alinéa *b*) du paragraphe 2, la formule « ou dont la pratique aura consacré l'usage », après les mots « tous autres textes authentiques en d'autres langues qui auront été spécifiées par le traité ». Il ressort du « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7), que le Secrétaire général fait également établir des traductions en d'autres langues lorsque le traité ne contient aucune disposition sur ce point. La Commission ne doit pas donner l'impression qu'elle souhaite modifier cette pratique, qui est excellente.

26. Aux termes de l'alinéa *c*) du paragraphe 2, le dépositaire a la tâche importante de déterminer quels Etats sont en droit de devenir parties au traité. Comme M. Rosenne, il ne discerne, sur ce point, aucune différence de fond entre le secrétariat d'une organisation internationale et un Etat ; il estime qu'un dépositaire doit toujours agir en tant qu'organe de la communauté des nations. Toutefois, en pratique, la politique internationale de l'Etat ou de l'organisation intéressée ne peut manquer d'influer sur l'exercice, par le dépositaire, de ses attributions. L'on ne peut s'attendre à voir un Etat ou une organisation adresser des communications ou établir des contacts avec un Etat qu'il est de sa politique de ne pas reconnaître. En fait, le « Précis de la pratique du Secrétaire général » indique que, dans le cas d'un traité ouvert à l'adhésion de « tous les Etats », la clause y relative a été interprétée comme ne s'appliquant qu'aux Etats Membres des Nations Unies et des institutions spécialisées, aux Etats parties au Statut de la Cour internationale de Justice et aux Etats invités à participer à la Conférence qui a élaboré le traité.

27. Il y a, toutefois, une différence importante entre un Etat et une organisation internationale qui jouent le rôle de dépositaire. Lorsqu'il s'agit d'une organisation internationale, sa politique sera celle de la majorité des Etats Membres et non la politique d'un Etat donné. C'est pourquoi il convient d'encourager la pratique de l'utilisation des organisations internationales en tant que dépositaires.

28. A propos de l'alinéa *d*) du paragraphe 3, M. Jiménez de Aréchaga appuie la proposition de M. Rosenne tendant à ajouter les mots « sans délai », d'autant que la Commission a déjà décidé, à propos du dépôt des ratifications, que le seul dépôt d'un instrument de ratification suffit à faire entrer le traité en vigueur et que le caractère obligatoire de cet instrument ne dépend pas de sa communication aux autres Etats.

29. Au paragraphe 4, il propose d'indiquer, au nombre des obligations incombant au dépositaire, celle de s'assurer que sont dûment appliquées certaines dispositions du traité, telles que les clauses relatives aux délais de dépôt des instruments. Il faut préciser, sur ce point, que les dispositions du traité lui-même prévaudront sur celles du projet d'articles.

30. L'obligation prévue à l'alinéa *c*) du paragraphe 6 existe même en cas de silence du traité. M. Jiménez de Aréchaga propose donc d'ajouter, après les mots « compte tenu de ces stipulations », une formule du genre de celle-ci : « ou en l'absence de ces stipulations ».

31. Pour ce qui est de l'alinéa *a*) du paragraphe 6, il estime, comme les membres de la Commission qui ont parlé avant lui, que le rôle du dépositaire se limite à une vérification préliminaire, sous réserve de la décision finale qui appartient aux parties au traité. Il ne demande pas la suppression du droit formulé à l'alinéa *a*) du paragraphe 6, mais il voudrait qu'il soit indiqué clairement que le dépositaire doit toujours

[6] « Affaire relative au droit de passage sur le territoire de l'Inde » (Portugal contre Inde) (Exceptions préliminaires), CIJ, *Recueil*, 1957, p. 125 et sq.

communiquer une réserve à tous les Etats intéressés ; il a toujours, bien entendu, la faculté de faire connaître son opinion sur la réserve de la manière prévue à l'alinéa *a*) du paragraphe 7.

32. M. de LUNA félicite le Rapporteur spécial d'avoir su trouver le juste milieu, et dit qu'il est essentiel de ne pas minimiser le rôle du dépositaire ; la Commission devrait abandonner la tradition établie par la pratique des traités bilatéraux, comme elle l'a fait à propos des réserves. Comme l'ont souligné M. Tounkine et M. Rosenne, il faut prévenir les abus, notamment de la part d'un Etat qui se laisserait influencer par sa politique nationale dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire.

33. Historiquement, les règles du droit des traités se sont formées autour du traité bilatéral. Même après l'apparition des congrès internationaux, l'on a continué à considérer les traités collectifs comme une série de traités bilatéraux, chaque Etat signataire échangeant des instruments de ratification avec tous les autres. Il en fut ainsi pour l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815 et pour la Convention de Genève de 1864.

34. Cette procédure compliquée a paru trop lourde et la pratique s'est instaurée ensuite de n'échanger de ratification qu'avec un seul Etat, qui portait à l'objet du traité un intérêt particulier ou sur le territoire duquel s'était tenue la Conférence qui avait élaboré le traité. Finalement, l'idée s'est fait jour qu'un traité collectif n'est pas seulement un faisceau d'accords bilatéraux, et le rôle du dépositaire a pris une importance accrue. L'on ne saurait, toutefois, aller jusqu'à conférer au dépositaire le pouvoir de fixer unilatéralement et obligatoirement la date d'entrée en vigueur d'un traité ; attribuer de tels pouvoirs au dépositaire, ce serait ouvrir la porte aux abus dont a parlé M. Tounkine.

35. C'est pourquoi M. de Luna approuve pleinement l'interprétation donnée par le Rapporteur spécial, au paragraphe 6 du commentaire, à propos du mot « déterminer » qui figure au paragraphe 84 du « Précis de la Pratique du Secrétaire général » (ST/LEG/7).

36. M. de Luna est d'accord avec M. Yasseen, M. Castrén et M. Rosenne sur la nature du rôle du dépositaire. Certes, il ne faut pas laisser entendre que le dépositaire puisse être habilité à prendre des décisions unilatérales portant sur le fond et puisse ainsi substituer sa propre décision à celle des Etats parties au traité ; toutefois, le rôle du dépositaire ne doit pas être limité à celui d'une simple boîte aux lettres. La thèse de la « boîte aux lettres » est un dernier vestige de la pratique bilatérale.

37. C'est le paragraphe 6, relatif aux réserves, qui traite du point le plus important de l'article 27. La Commission ne devrait pas prendre de décision sur ce paragraphe tant qu'elle ne s'est pas prononcée sur les dispositions relatives aux réserves.

38. Il est d'avis, comme M. Rosenne, qu'il n'y a, en droit, aucune différence entre un Etat et un secrétariat international, en tant que dépositaires ; toutefois, en pratique, il existe une différence qui est celle mentionnée par M. Jiménez de Aréchaga. M. de Luna ne pense pas toutefois qu'il y ait lieu pour cette raison d'introduire une distinction dans le projet d'articles.

39. Il est indispensable d'assurer, dans l'application du traité, la sécurité juridique. En matière de droit, la sécurité est quelquefois plus importante que la justice ainsi qu'il ressort, par exemple, de l'institution de la prescription. Il est donc essentiel qu'aucun doute ne subsiste sur les différentes phases d'entrée en vigueur d'un traité collectif.

40. Il faut que la Commission trouve un juste milieu entre la nécessité, d'une part, d'assurer l'application efficace du traité et, d'autre part, d'écarter toute possibilité d'abus de la part du dépositaire, en particulier lorsque ce dernier est l'un des Etats parties au traité.

41. M. GROS félicite le Rapporteur spécial de s'être dégagé des considérations doctrinales et d'avoir proposé des règles essentiellement inspirées par la pratique.

42. On a parlé de la possibilité d'abus de la part du dépositaire. Pareil abus impliquerait qu'il soit de mauvaise foi, ce qui paraît extrêmement improbable ; en tout cas, c'est une règle du droit international que les Etats sont présumés agir de bonne foi. Au surplus, M. Gros ne voit pas, pour sa part, comment l'abus de pouvoir que l'on a envisagé de la part du dépositaire pourrait constituer un véritable danger.

43. En pratique, l'Etat dépositaire demeure en même temps un Etat partie au traité. L'Etat dépositaire ne confie pas à deux services différents l'examen de la correspondance relative à un traité, l'un se plaçant du point de vue de l'Etat en tant que dépositaire, l'autre, en tant que partie au traité. Le fait qu'un Etat soit dépositaire ne peut lui interdire d'exercer ses droits de partie au traité.

44. M. Gros apporte son appui au Rapporteur spécial pour rejeter la thèse de la « boîte aux lettres ». Puisque le dépositaire ne joue pas simplement le rôle d'une boîte aux lettres, le service chargé de la correspondance avec les autres Etats relative à un traité, agissant bien entendu de bonne foi et mettant à profit la connaissance du traité que l'Etat dépositaire a puisée dans sa participation aux négociations, examinera si les points soulevés dans la correspondance à propos du traité sont ou non acceptables. Naturellement, l'Etat dépositaire procédera, dans cette correspondance, de manière différente lorsqu'il écrit comme dépositaire ou comme partie au traité.

45. Dans l'éventualité où l'Etat dépositaire commettrait un abus en confondant son droit à se prononcer comme partie sur la valeur d'une réserve et son obligation de la transmettre comme dépositaire, si cette réserve est *prima facie* acceptable, la partie ou les parties intéressées disposeraient d'un recours très simple : l'Etat qui formule la réserve en enverrait copie à toutes les parties contractantes, en protestant contre l'abus éventuellement commis par le dépositaire.

46. Puisqu'il existe un tel recours contre les abus, M. Gros est d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser que l'article 27 devrait contenir des dispositions

permettant au dépositaire de contrôler la validité des communications qu'il reçoit à propos du traité.

47. Tous les exemples d'abus possibles donnés par M. Tounkine à la séance précédente intéressent l'ensemble des Etats parties au traité, et le dépositaire est l'un de ces Etats qui a pris une certaine position en sa qualité de partie. Il n'y a pas d'exemple de décision abusive prise de façon définitive par le dépositaire, et qui n'ait pu faire l'objet d'un règlement par accord entre toutes les parties au traité ; le dépositaire n'a aucun moyen d'imposer ses vues.

48. Il appartient donc, en définitive, à l'ensemble des parties à un traité de régler tout différend qui pourrait s'élever à propos de l'action du dépositaire.

49. M. Gros ne voit donc pas de raison d'obliger le dépositaire à transmettre à tous les autres Etats intéressés le texte d'une réserve manifestement irrecevable, par exemple une réserve formellement interdite par le traité.

50. Un problème plus délicat pourra se poser si l'appréciation de validité d'une réserve soulevait des difficultés. Toutefois, même si l'on applique la théorie de la « boîte aux lettres », où le dépositaire transmet le texte de toutes réserves à tous les Etats intéressés, il faut bien voir que, en même temps, il fera connaître aux autres Etats son opinion en qualité de partie contractante, que sa fonction de dépositaire ne lui fait pas perdre.

51. C'est pourquoi M. Gros juge acceptable le système général proposé par le Rapporteur spécial, sous réserve de quelques améliorations rédactionnelles.

52. M. VERDROSS s'associe aux remarques de M. Yasseen, de M. Castrén et de M. de Luna. Il est évident qu'il faut distinguer, d'une part, la communication aux parties d'instruments relatifs aux traités, et, d'autre part, les décisions portant sur le fond. Le texte du Rapporteur spécial paraît aller trop loin : un dépositaire ne peut certainement pas décider si, au regard des dispositions d'un traité, une réserve est interdite ou si elle est incompatible avec l'objet du traité. Cette décision n'appartient qu'aux parties. Le texte devrait stipuler que le dépositaire a pour fonction de formuler toutes observations utiles à propos de l'instrument et de le communiquer aux parties avec ces observations.

53. M. LACHS pense que la question qui se trouve au centre de la discussion est celle de la portée du rôle du dépositaire. Un dépositaire est désigné par les parties pour des raisons de commodité et ne saurait avoir d'autres droits que ceux que lui ont conférés les parties. Manifestement, un dépositaire ne saurait jouer un rôle interprétatif susceptible de porter atteinte aux droits des parties.

54. Il y a eu, et l'on ne peut que le déplorer, à propos des conventions sanitaires internationales de 1894 et de 1903 et de la Convention internationale sur la protection des œuvres littéraires et artistiques, des exemples où le dépositaire n'a pas su résister à la tentation de confondre son rôle de dépositaire avec celui de partie au traité et où il a joint ses propres observations à la notification par laquelle il avisait les autres parties de la réception de certains instruments. Dans les premiers temps de la pratique, tant de la Société des Nations que des Nations Unies, on s'est également heurté à des difficultés. Il est évident qu'il ne faut pas présumer la mauvaise foi, mais, malgré tout, il est important, pour éviter pareils incidents à l'avenir, que l'article 27 définisse le rôle du dépositaire de façon aussi précise que possible, tout en ayant soin de ne pas nuire à la bonne application du traité.

55. Outre la restriction très importante tendant à réserver aux parties elles-mêmes les questions d'interprétation, M. Lachs estime qu'il faut également prévoir une disposition expresse visant à empêcher le dépositaire d'exercer la moindre influence sur l'entrée en vigueur du traité.

56. Dans l'ensemble, le texte du Rapporteur spécial coïncide avec les opinions de M. Lachs, qui a, toutefois, de très fortes objections contre l'alinéa *b*) du paragraphe 4 et certaines dispositions du paragraphe 6, qui confèrent au dépositaire des attributions trop importantes. Il est indispensable d'apporter au texte certaines modifications, compte tenu de la discussion, afin d'éviter les erreurs d'interprétation ou les difficultés auxquelles a pu donner lieu, dans le passé, un abus de pouvoir du dépositaire.

57. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, fait observer qu'il semble y avoir un malentendu sur l'énoncé de la seconde phrase du paragraphe 84 du « Précis de la pratique du Secrétaire général ». Le texte a été rédigé en français et il y a une légère différence entre le sens du mot français « déterminer » et celui du mot anglais « *determine* ». Le premier a un sens moins rigoureux, mais l'on ne saurait non plus soutenir que le second implique une décision unilatérale ou une décision obligatoire.

58. Le rôle d'un dépositaire se situe à mi-chemin entre celui d'une boîte aux lettres et celui d'un organe doté de pouvoirs discrétionnaires, et nul n'a jamais prétendu qu'un dépositaire possède pareils pouvoirs. Toutefois, le dépositaire doit trancher des questions de fait, et, à l'occasion, des questions où se mêlent le fait et le droit. Le Secrétaire général des Nations Unies, par exemple, doit, en sa qualité de dépositaire, résoudre des problèmes en se conformant à certaines dispositions de l'accord. Ainsi, dans l'éventualité d'une réserve à une disposition pour laquelle les réserves sont exclues, l'instrument de ratification déposé par l'Etat qui a formulé cette réserve ne pourrait figurer au nombre de ceux dont le dépôt est nécessaire pour l'entrée en vigueur du traité.

59. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est d'accord avec M. Yasseen et d'autres membres de la Commission sur la nécessité de préciser clairement le but de l'article. Il a utilisé le mot « vérifier » qui figure également dans le « Précis de la pratique du Secrétaire général », pour désigner la procédure, qui ne correspond pas tout à fait à une décision, par laquelle le dépositaire prend provisoirement position pour déterminer si, à première vue, une ratification ou

une réserve est en règle. Certes, il entre dans son rôle une faible dose d'interprétation : cela est inévitable, car, comme en conviennent tous les membres de la Commission, un dépositaire ne saurait simplement servir de boîte aux lettres et transmettre tous les instruments reçus sans les examiner. Outre l'éventualité plus grave où l'une des parties tenterait, délibérément, de soumettre une réserve expressément interdite par le traité, la procédure de vérification est utile pour signaler des erreurs secondaires dues à l'inattention.

60. Il n'est pas précisé dans le projet — et il y a lieu de remédier à cette omission — quelle procédure fait suite à cette vérification provisoire, notamment au cas où il y aurait divergence de vues entre le dépositaire et l'Etat intéressé.

61. De toute évidence, les autres parties doivent être informées lorsqu'un instrument n'est pas en règle et une décision collective doit être prise. Le dépositaire ne peut certainement pas prendre de décision unilatérale.

62. M. LIU, s'associant aux remarques que vient de faire le Rapporteur spécial, déclare que, pour sa part, il irait plus loin encore, et dirait qu'en vertu du droit qui appartient à toutes les parties au traité, le dépositaire sera libre de joindre ses propres observations lors de la transmission d'un instrument. Le fait qu'il soit dépositaire ne doit pas porter atteinte à ses droits dans ce domaine, et M. Liu estime qu'il n'y a aucun danger d'abus.

63. Le statut international du Secrétaire général des Nations Unies, ou de toute autre organisation internationale, agissant en qualité de dépositaire, ne peut manquer de lui inspirer un souci tout particulier d'impartialité. M. Liu ne connaît pas de cas où le Secrétaire général ait fait plus que de procéder à une simple vérification ou d'établir les faits.

64. M. TOUNKINE, complétant ses remarques de la séance précédente, indique que, si à première vue l'article 27 paraît ne devoir susciter aucune critique, un examen plus attentif révèle que ce texte ne comporte pas une protection suffisante contre les actes illicites que certains dépositaires ont commis ces dernières années. Ce texte pourrait aussi prêter à une interprétation trop large, car on pourrait dire qu'il confère des droits plus étendus que ceux dont un dépositaire est normalement investi.

65. Quant à savoir quelles sont les attributions d'un dépositaire, M. Tounkine est d'avis qu'elles se distinguent très nettement, sur le plan juridique, de celles d'une partie au traité et qu'elles comportent des fonctions très différentes. Le rôle du dépositaire est défini par le consentement des parties et prévu par le traité lui-même. Ainsi, il est inadmissible qu'un dépositaire refuse d'accepter la ratification émanant d'un Etat qu'il ne reconnaît pas, mais qui, aux termes du traité, est en droit d'y devenir partie. Le dépositaire ne doit pas davantage tirer parti du rôle qui lui est confié pour empêcher l'admission de tel ou tel Etat par le biais de la procédure. En pratique, il y a eu des exemples de l'un et l'autre cas.

66. La nature de l'institution du dépositaire devrait être définie d'une façon ou d'une autre dans ce texte : cette définition serait fondée sur ce qui se produit effectivement dans la vie internationale et indiquerait de façon plus précise la portée du rôle du dépositaire.

67. M. Tounkine pense, comme le Rapporteur spécial, qu'un dépositaire n'est pas une simple boîte aux lettres, mais il souligne que s'il y a la moindre incertitude à propos d'un instrument dont le dépôt a été effectué, le dépositaire ne dispose d'aucun pouvoir de décision. Toutefois, au sens que lui donne le Rapporteur spécial, le mot « vérifier » est bien choisi pour définir une certaine procédure formelle tendant à établir l'existence d'une situation de fait qui doit, par la suite, faire l'objet d'une communication aux parties. Le Rapporteur spécial a eu raison également de proposer que le texte prévoie quelle serait l'étape postérieure à cette procédure.

68. M. PAREDES dit qu'il ne pourra formuler d'opinion définitive touchant l'article 27 avant d'en avoir reçu le texte espagnol, mais que, d'une manière générale, il partage les opinions de M. Tounkine.

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il semble y avoir, au sein de la Commission, un accord assez complet sur ce qu'est, d'une façon générale, la nature de l'institution, que l'on qualifie le dépositaire d'agent ou de « *trustee* » des parties. Le Comité de rédaction devrait à présent être en mesure d'améliorer le texte en tenant compte des observations qui ont été formulées.

70. Le PRÉSIDENT constate que le sentiment général de la Commission semble être que les pouvoirs conférés au dépositaire par l'article 27 sont à certains égards un peu trop larges. Il propose de le renvoyer au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

71. M. BARTOŠ propose que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction soient priés d'élaborer un article relatif aux divergences dans les textes d'un traité en diverses langues. La question a été soulevée par M. Rosenne et par lui-même à la séance précédente [7].

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que, dans ce cas, il serait utile que M. Bartoš et M. Rosenne lui donnent par écrit un bref résumé indiquant le genre de texte qu'ils envisagent.

Il en est ainsi décidé.

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

(reprise du débat de la 655e séance)

ARTICLE 2. — PORTÉE DES PRÉSENTS ARTICLES

73. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction a préparé une nouvelle version de l'article 2, libellée comme suit :

[7] 657e séance, par. 92 et 93.

« 1. A moins que le contexte n'exige qu'il en soit autrement, les présents articles s'appliquent à tout traité qui répond à la définition donnée à l'alinéa *a*) de l'article premier.

« 2. Le simple fait que, par l'effet des dispositions du paragraphe qui précède, tous accords internationaux de quelque sorte que ce soit qui ne sont pas en forme écrite sont soustraits à l'application des présents articles, ne porte en rien atteinte à la valeur juridique que le droit international commun peut reconnaître à ces accord. »

74. M. TSURUOKA propose de modifier ainsi la fin du paragraphe 2 : « que le droit international commun reconnaît à ces accords ».

75. M. CASTRÉN estime également que le mot « commun » au même paragraphe devrait être supprimé, car des accords internationaux non écrits peuvent se voir reconnaître une force juridique.

76. M. VERDROSS précise que ce membre de phrase a été ainsi rédigé à dessein pour éviter de trancher la question de savoir si un traité non écrit peut, en droit international, avoir force juridique.

77. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, confirme qu'il a rédigé le paragraphe 2 dans ces termes parce qu'il avait cru comprendre que, de même qu'en 1958 [8], la Commission ne voulait pas trancher la question de l'effet juridique des accords non écrits.

78. M. BARTOŠ pense que la Commission devrait définir une fois pour toutes le sens français de l'expression « droit international commun ». L'adjectif « commun » paraît exclure les accords qui ont force juridique en droit international régional. En conséquence, il vaudrait mieux employer l'adjectif « général ».

79. M. BRIGGS pense que l'on pourrait améliorer le texte du paragraphe 2 en le rendant plus concis :

« Le fait que les accords internationaux non écrits soient soustraits à l'application des présents articles ne porte en rien atteinte à la valeur juridique que le droit international général peut reconnaître à ces accords. »

80. M. GROS, en sa qualité de Président du Comité de rédaction, déclare que le Comité tiendra compte de la proposition de M. Briggs, mais il souligne que le texte que M. Tsuruoka voudrait voir changer est conforme à l'intention du Rapporteur spécial.

81. M. AMADO estime que les mots « en rien » au deuxième paragraphe sont inutiles.

82. M. ROSENNE propose de remplacer les mots « valeur juridique que le droit international général peut reconnaître à ces accords » par « la valeur juridique de ces accords en droit international général ».

83. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que ces deux énoncés ont un sens très différent. L'amendement proposé par M. Rosenne aurait pour conséquence d'admettre que les accords en question ont force juridique en droit international général.

84. M. GROS fait observer que, si le texte anglais est peut-être plus précis que le texte français, il n'y a pas de différence de fond entre les deux.

85. M. ROSENNE n'insiste pas sur sa proposition.

86. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 2 au Comité de rédaction afin qu'il le remanie en tenant compte des observations formulées pendant la discussion.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 3. — CAPACITÉ DE CONCLURE DES TRAITÉS

87. Le PRÉSIDENT soumet à la Commission le nouveau texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 3 :

« 1. La capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aux Etats et aux autres sujets de droit international.

« 2. La capacité de conclure des traités peut être limitée par les dispositions d'un traité ayant trait à cette capacité.

« 3. La capacité de conclure les traités dans une fédération dépend de la constitution fédérale.

« 4. Dans le cas des organisations internationales, la capacité de conclure des traités dépend de l'acte constitutif de chaque organisation. »

88. M. VERDROSS estime que le mot « fédération » qui figure au paragraphe 3 est ambigu. La capacité de conclure des traités reconnue aux Etats souverains qui composaient la Confédération germanique créée au Congrès de Vienne, par exemple, ne dépendait manifestement pas d'une constitution fédérale. Il serait plus exact de dire que, « dans un Etat fédéral », la capacité de conclure des traités dépend de la constitution de cet Etat.

89. M. YASSEEN réserve sa position à propos du paragraphe 2. Les restrictions prévues par ce paragraphe n'ont pas pour conséquence une incapacité, car aucun traité ne peut priver un Etat de sa capacité de conclure des traités. Un Etat dont la capacité serait ainsi limitée pourrait donc conclure un traité en dépit des restrictions conventionnelles. Le traité conclu par lui ne serait pas nul ni même susceptible d'annulation, mais, en dérogeant à un traité préexistant édictant de telles restrictions, l'Etat pourrait voir sa responsabilité engagée.

90. M. CASTRÉN estime que le texte du paragraphe 1 n'est pas tout à fait satisfaisant. La capacité de conclure des traités, selon le droit international, n'appartient pas à tous les Etats. Certains, tels que les Etats membres de plusieurs Etats fédéraux, sont totalement privés de cette capacité, et certains sujets de droit international autres que les Etats, tels que des individus ou certaines organisations internationales, se trouvent dans la même situation. M. Castrén propose donc d'ajouter les mots « membres de la communauté internationale » après le mot « Etats » et d'ajouter l'adjectif « certains » avant le mot « autres ». Le

[8] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 97.

commentaire pourra donner des explications plus détaillées.

91. A propos du paragraphe 2, il estime que la capacité de conclure des traités peut se trouver restreinte, non seulement par le traité, mais également par une règle de droit international général telle, par exemple, celle qui régit le droit d'insurgés reconnus comme belligérants de conclure des traités. En conséquence, M. Castrén propose deux variantes pour le paragraphe 2, à savoir :

soit : La capacité de conclure des traités peut être limitée par le droit international ;

soit : La capacité de conclure des traités peut être limitée par le droit international commun ou par les dispositions d'un traité relatives à cette capacité.

92. A propos du paragraphe 3, il juge insuffisant de n'y mentionner que les fédérations ; il existe d'autres unions d'Etats dont les membres ne jouissent pas d'un droit illimité de conclure des traités. C'est pourquoi il propose de modifier le paragraphe de la façon suivante :

« Dans une union d'Etats, la capacité de conclure des traités dépend de la constitution ou du traité qui forme la base de l'union. »

93. M. BRIGGS souhaite que les paragraphes 2 et 3 soient supprimés.

94. A propos du paragraphe 2, le Rapporteur spécial, en présentant son projet d'article, a précisé qu'il ne s'agit pas de limitations imposées à la capacité internationale [9], puisque cette question semble se rattacher aux articles relatifs à la validité. Affirmer que les dispositions d'un traité pourraient restreindre la capacité de conclure des traités constitue la négation du postulat admis par la Commission, à savoir qu'un Etat qui ne pourrait conclure aucun traité ne serait pas, en fait, un Etat. Le projet du Harvard Research Institute ne mentionne que des limitations apportées à la capacité de conclure certains traités.

95. A propos du paragraphe 3, M. Briggs pense, comme M. Verdross, que le mot « fédération » est ambigu. L'on ne saurait, à proprement parler, qualifier de fédération les Etats-Unis d'Amérique, la Suisse, le Mexique ni le Brésil. En outre, le texte proposé par le Comité de rédaction pour ce paragraphe précise, en fait, que la capacité de conclure des traités dépend de la constitution nationale. Toutefois le Rapporteur spécial a rédigé son premier projet en partant de l'idée que la capacité internationale ne pouvait être conférée par la seule constitution de l'Etat fédéral. Le mot « fédération » pourrait être exact pour désigner une union d'Etats fondée sur un traité.

96. Il est donc d'avis qu'un article composé des paragraphes 1 et 4 suffirait. Toutefois, le paragraphe 4 devrait être quelque peu élargi. L'acte constitutif de l'organisation intéressée peut avoir été modifié et, de plus, il n'est pas sûr que la capacité découle toujours d'un tel instrument ; dans certains cas, elle peut résulter de la pratique de l'organisation.

97. M. BARTOS déclare qu'il ne peut accepter, comme l'a proposé M. Castrén, qu'au paragraphe 1 le terme « certains » soit inséré avant « autres sujets de droit international ». Il faudrait expliquer dans le commentaire qu'il s'agit de sujets du droit international dont la capacité de conclure des traités est reconnue par leur acte constitutif ou par les règles du droit international.

98. En ce qui concerne le paragraphe 2, il estime qu'il ne faut pas parler de « certains » traités comme le fait le projet de Harvard ; on pourrait peut-être expliquer ce point dans le commentaire. Il estime, comme M. Castrén, qu'il faudrait mentionner les limitations résultant des règles du droit international puisque, outre les traités, certains institutions objectives et normatives du droit international imposent ces limitations. Il serait bon également d'indiquer dans le commentaire qu'il s'agit de limitations résultant de traités régissant le statut juridique des sujets de droit international.

99. Au paragraphe 3, il est inexact de parler de constitution. Certes la plupart des fédérations ont une constitution ; mais dans certains cas les Etats composants sont liés entre eux par un traité ou par un autre acte ayant un caractère constitutif. Il serait donc préférable de parler de l'instrument constitutif de l'Etat fédéral ou de l'union d'Etats et non de la constitution, notamment avec la lettre C en majuscule.

100. M. ROSENNE estime que le paragraphe 3 devrait être supprimé et que l'idée qu'il renferme devrait être développée dans le commentaire. Tout au long de son examen du projet établi par le Rapporteur spécial, la Commission a pris soin de distinguer le droit des traités du droit interne et elle ne doit pas cesser de le faire.

101. M. EL-ERIAN pense comme M. Briggs qu'il faudrait supprimer les paragraphes 2 et 3 et que la mention de l'acte constitutif de l'organisation intéressée, au paragraphe 4, devrait être complétée par d'autres indications.

102. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, avoue que l'article sous sa forme modifiée ne l'enchante pas particulièrement. Au départ, il était d'avis que la Commission devrait donner son opinion sur les problèmes qui peuvent se poser à propos de la capacité de conclure des traités, mais la Commission a décidé qu'une disposition détaillée serait d'une trop grande complexité. L'article tronqué dont la Commission est saisie s'inspire d'idées très différentes des siennes. Il ne conteste pas que, comme l'ont signalé certains membres de la Commission, le paragraphe 3 traite de questions touchant aux constitutions nationales alors que la Commission doit essayer de s'en tenir dans ses textes aux aspects internationaux des problèmes étudiés. Il se demande même si l'on a intérêt à maintenir cet article.

103. M. AMADO fait observer que l'article du projet de Harvard sur la capacité de conclure des traités est extrêmement concis. La Commission ne doit pas non plus adopter un article dont le texte soit long et détaillé, car en fait, comme M. Briggs l'a souligné, une

[9] 639e séance, par. 4.

telle disposition par sa substance se rapporterait en grande partie à la question de la validité des traités. L'article doit être extrêmement bref et ne contenir que les points se rapportant essentiellement à la capacité de conclure des traités.

104. M. TOUNKINE trouve un très grand intérêt à la proposition de M. Briggs tendant à supprimer le paragraphe 2. La possibilité de limiter la capacité de conclure des traités ne doit même pas être mentionnée dans le texte de l'article.

105. Il ne croit pas qu'on améliorerait le texte en ajoutant au paragraphe 1 les mots « membres de la communauté internationale » comme l'a proposé M. Castrén. Les Etats et autres sujet du droit international sont de toute évidence membres de la communauté internationale et participent aux relations internationales ; cette addition ne ferait donc qu'accuser l'ambiguïté du texte.

106. Il fait sienne la proposition de M. Briggs tendant à élargir la teneur du paragraphe 4.

107. M. AMADO reconnaît avec M. Tounkine qu'il est inutile d'ajouter au paragraphe 1 les mots proposés par M. Castrén. En fait, il appuierait toute suggestion tendant à réduire l'article à ses éléments essentiels.

108. Le PRÉSIDENT demande à la Commission si elle désire supprimer l'article purement et simplement.

109. M. CADIEUX constate que l'on ne peut pas dire que le Comité de rédaction ait résolu tous les problèmes posés. Toutefois, la Commission ne devrait pas prendre une mesure aussi radicale que de supprimer entièrement l'article. Les quatre paragraphes de l'article se suivent dans un ordre logique et tiennent compte assez largement des longues discussions qui se sont déroulées au sein de la Commission à ce sujet. Il convient donc de conserver le plus possible de ce texte.

110. M. AMADO fait observer que toutes les propositions tendant à abréger l'article ont été faites après mûre réflexion.

111. M. EL-ERIAN estime le moment venu de renvoyer l'article au Comité de rédaction, car la discussion a fourni de très nombreuses indications sur ce qui doit être conservé dans l'article même et sur ce qui doit figurer dans le commentaire.

112. Le PRÉSIDENT fait remarquer que la Commission est saisie d'un certain nombre de propositions relatives au fond dont le Comité de rédaction ne peut pas s'occuper.

113. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, convient que la Commission doit décider si elle veut ou non maintenir les paragraphes 2 et 3. Le paragraphe 3 soulève des objections parce qu'il aborde la question du point de vue du droit constitutionnel et non du point de vue du droit international. Peut-être pourrait-on modifier le paragraphe et le rédiger comme suit : « Dans le cas d'un Etat fédéral, la capacité de l'Etat fédéral et des Etats composants de conclure des traités dépend de la constitution fédérale. »

114. Il estime que les critiques qui ont été formulées à propos du paragraphe 2 sont fondées, puisque ce paragraphe traite d'une question qui intéresse en fait les articles sur la validité, surtout si l'on y introduit la notion de droit international général à côté de celle des traités. Cela poserait toute la question de savoir s'il existe un ordre public en droit international et si certaines catégories de traités, telles que les conventions tolérant l'esclavage, sont, pour ainsi dire, interdites. Il ne faut pas oublier que les traités envisagés par la Commission sont des instruments du type constitutionnel qui limitent la capacité de conclure des traités. Il faudra, si l'on conserve le paragraphe, le reporter à la fin de l'article, et l'intituler paragraphe 4.

115. La Commission devrait en principe maintenir l'article sur la capacité de conclure des traités, mais si elle le fait, il lui faudra peut-être définir le sens de l'expression « sujets du droit international », car on pourrait fort bien lui reprocher d'avoir parlé de sujets du droit international sans avoir défini cette expression.

116. M. BRIGGS indique que la revision du paragraphe 3 qui a été proposée par le Rapporteur spécial ne soulève aucune objection de sa part. Il maintient que les paragraphes 2 et 3 devraient être supprimés, encore qu'un article sur la capacité de conclure des traités doive figurer dans le projet.

117. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition visant à supprimer le paragraphe 2.

Il y a 7 voix pour, 7 voix contre et 7 abstentions : la proposition est rejetée.

118. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à supprimer le paragraphe 3.

Par 12 voix contre 8, avec une abstention, la proposition est rejetée.

119. Le PRÉSIDENT met aux voix le paragraphe 3 tel qu'il a été modifié par le Rapporteur spécial.

Par 15 voix contre zéro, avec 6 abstentions, le paragraphe 3 est adopté sous sa forme amendée.

120. M. EL-ERIAN déclare que, puisque le paragraphe 2 est maintenu, il espère que le Comité de rédaction tiendra compte de la suggestion de M. Briggs qui demande que ce paragraphe traite de la capacité de conclure certaines catégories de traités.

121. Le PRÉSIDENT propose que l'article 3 soit renvoyé au Comité de rédaction pour que des modifications lui soient apportées compte tenu des décisions prises et des observations faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

659e SÉANCE

Jeudi 7 juin 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

ARTICLE 4. — POUVOIR DE NÉGOCIER, DE RÉDIGER, D'AUTHENTIFIER, DE SIGNER, DE RATIFIER OU D'ACCEPTER UN TRAITÉ, OU D'Y ADHÉRER

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des textes provisoires présentés par le Comité de rédaction, qui a préparé pour l'article 4 le texte remanié ci-après :

« 1. Les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères n'ont pas à établir qu'ils sont habilités à négocier, à rédiger, à authentifier ou à signer un traité au nom de leur Etat.

« 2. Les chefs de mission diplomatique n'ont pas à établir qu'ils sont habilités à négocier, à rédiger et à authentifier un traité entre leur Etat et l'Etat auprès duquel ils sont accrédités.

« 3. Sous réserve des dispositions des paragraphes 1 et 2 ci-dessus, le représentant d'un Etat doit établir, sous la forme de pouvoirs écrits, qu'il est habilité à négocier, à rédiger et à authentifier un traité au nom de son Etat.

« 4. *a*) Sous réserve des dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, le représentant d'un Etat doit établir qu'il est habilité à signer (définitivement ou *ad referendum*) un traité au nom de son Etat en produisant un instrument de pleins pouvoirs.

b) Toutefois, dans le cas de traités en forme simplifiée, il n'est pas nécessaire qu'un représentant produise un instrument de pleins pouvoirs, à moins que l'autre Etat qui négocie le traité ne l'exige.

« 5. Lorsqu'un instrument de ratification, d'adhésion ou d'acceptation est établi par un représentant de l'Etat autre que le chef de l'Etat, ledit représentant peut être tenu de prouver qu'il est habilité à cet effet.

« 6. *a*) Dans les cas où il est requis, l'instrument de pleins pouvoirs peut soit être limité à l'accomplissement de l'acte dont il s'agit, soit revêtir la forme d'un octroi général de pleins pouvoirs qui englobe l'accomplissement de cet acte.

b) S'il y a retard dans l'envoi de l'instrument de pleins pouvoirs, une lettre ou un télégramme établissant l'octroi de pleins pouvoirs et émanant de l'autorité compétente de l'Etat intéressé ou du chef de sa mission diplomatique dans le pays où le traité est négocié peut être provisoirement accepté, sous réserve de la production ultérieure d'un instrument de pleins pouvoirs en bonne et due forme.

c) De même, une lettre ou un télégramme établissant l'octroi de pleins pouvoirs et émanant du représentant permanent de l'Etat auprès d'une organisation internationale peut aussi être provisoirement accepté, sous réserve de la production ultérieure d'un instrument de pleins pouvoirs en bonne et due forme. »

2. M. ROSENNE, tout en approuvant, dans ses grandes lignes, le nouveau texte du Comité de rédaction, voudrait suggérer d'y apporter un certain nombre de modifications de fond. Tout d'abord, selon l'alinéa *b*) du paragraphe 4, un représentant n'est pas tenu de produire un instrument de pleins pouvoirs lorsqu'il s'agit de traités en forme simplifiée. De l'avis de M. Rosenne, cette disposition va trop loin et il conviendrait de limiter l'exemption au chef d'une mission diplomatique dans le pays auprès duquel il est accrédité.

3. En second lieu, le paragraphe 5, selon lequel le chef de l'Etat n'est pas tenu de prouver qu'il est habilité à ratifier ou accepter un traité, ou a y adhérer, ne va pas assez loin ; il faudrait étendre l'exemption aux deux autres catégories de personnes visées au paragraphe 1, comme dans le texte original du Rapporteur spécial. Dans quelques pays, dont celui de M. Rosenne, le Ministre des affaires étrangères peut établir des instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion en vertu d'une décision générale du Gouvernement ; la restriction prévue au paragraphe 5 risquerait donc de provoquer des perturbations considérables dans la pratique actuelle d'élaboration des traités.

4. En outre, l'article pourrait être rédigé avec beaucoup plus de précision. Dans le paragraphe 1, par exemple, on pourrait incorporer l'exception prévue au paragraphe 5. Le paragraphe 2 pourrait aussi énumérer tous les pouvoirs d'un chef de mission diplomatique dans le pays auprès duquel il est accrédité et englober également les exceptions prévues à l'alinéa *b*) du paragraphe 4. Au paragraphe 3, il serait peut-être plus élégant de remplacer la formule « Sous réserve des dispositions des paragraphes 1 et 2 ci-dessus, le représentant d'un Etat doit... » par « Les autres représentants doivent... ».

5. Le Comité de rédaction pourrait aussi examiner s'il n'y aurait pas lieu de mettre les chefs de mission permanente auprès des organisations internationales, aux fins des accords conclus avec ces organisations, sur le même pied que les chefs de mission diplomatique. Il serait quelque peu anormal, par exemple,

qu'un ambassadeur accrédité auprès de l'Organisation des Nations Unies, qui est souvent un haut fonctionnaire du service diplomatique, se trouve placé, à cet égard, sur un plan inférieur à un chef de mission diplomatique.

6. Enfin, M. Rosenne relève que les mots « un instrument... est établi » au paragraphe 5 ne figuraient pas dans le texte original et demande s'il s'agit de la signature ou du dépôt de l'instrument en question.

7. M. VERDROSS voudrait revenir à un point évoqué au cours de la première lecture de l'article. Il n'est pas convaincu que, d'après le droit international en vigueur, le chef de l'Etat seul puisse négocier, rédiger, authentifier et signer un traité. Il croit qu'actuellement, dans les pays à régime parlementaire, la négociation, la rédaction, l'authentification et la signature des traités sont des fonctions exercées par des personnes autres que le chef de l'Etat, lequel ratifie un traité qui a été négocié, rédigé et signé par d'autres organes de l'Etat. Il n'en va pas de même dans les pays à régime présidentiel, où le chef de l'Etat est aussi le chef du gouvernement. Selon l'ancienne règle préconisée par Anzilotti, le chef de l'Etat, même dans les régimes parlementaires, avait le *jus repraesentationis omnimodae*, mais, par la suite, les auteurs ont défendu la thèse que les limitations constitutionnelles des pouvoirs du chef de l'Etat ont aussi une importance dans le domaine international. Personnellement, M. Verdross ne voit pas de grave objection à ce que la Commission sanctionne l'une ou l'autre de ces règles, mais elle doit bien préciser que, si elle accepte le texte du Comité de rédaction, elle confirmera la règle ancienne et non la moderne. A son avis, le mieux serait de dire que les chefs d'Etat sont considérés comme étant habilités d'après les règles du droit interne, s'ils déclarent agir au nom de l'Etat.

8. M. CASTRÉN estime que le nouveau texte de l'article est généralement acceptable, mais croit qu'il vaudrait mieux le placer après les articles relatifs à la négociation, à la signature et à la ratification, à l'acceptation et à l'adhésion.

9. Quant aux « traités en forme simplifiée », dont il est question pour la première fois dans le nouvel alinéa *b*) du paragraphe 4, il faudrait à son avis définir l'expression à l'article 1er ou, en tout cas, l'expliquer dans le commentaire.

10. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'une définition des accords en forme simplifiée sera présentée à la Commission.

11. M. TOUNKINE partage d'une manière générale l'opinion de M. Rosenne, que l'article n'est pas tout à fait bien construit, mais pour ce qui est du fond, il irait même plus loin que lui.

12. En ce qui concerne le paragraphe 5, la pratique qui consiste à exiger des fonctionnaires accrédités la preuve qu'ils sont habilités pour déposer ou échanger des instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion n'est pas recommandable et c'est seulement dans des cas très rares que les pleins pouvoirs sont effectivement exigés. On tiendrait donc compte de l'usage en vigueur si l'on ajoutait les chefs des missions diplomatiques et les représentants permanents auprès d'organisations internationales, comme l'Organisation des Nations Unies, aux trois catégories de personnes que le paragraphe 1 dispense d'avoir à prouver leur habilitation lorsqu'elles déposent un instrument de ratification.

13. Quant à l'alinéa *b*) du paragraphe 6, la lettre ou le télégramme établissant l'octroi de pleins pouvoirs, dont il est question dans cette disposition, est généralement accepté comme suffisant en attendant la production des instruments de pleins pouvoirs. La Commission devrait donc admettre cette pratique utile comme règle de droit international et l'encourager en remplaçant, à la quatrième ligne de l'alinéa, le mot « peut » par le mot « doit ».

14. D'autre part, on pourrait combiner les alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 6, puisqu'ils concernent au fond la même question. On pourrait même supprimer complètement l'alinéa *c*) si l'on mentionnait à l'alinéa *b*) les représentants permanents auprès d'une organisation internationale.

15. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'au paragraphe 5 le mot anglais « *executed* » signifie en réalité « signé » au sens juridique d'une signature apposée sur un instrument pour qu'il entre en vigueur. L'emploi de ce mot ayant suscité des difficultés, il serait d'avis de prier le Comité de rédaction de trouver une manière différente de rendre cette idée.

16. L'interprétation du mot « *executed* » et particulièrement importante étant donné l'amendement que M. Tounkine a suggéré d'apporter au paragraphe 5. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion sont normalement signés par le chef de l'Etat, quelquefois par le chef du gouvernement ou par le ministre des affaires étrangères, mais il est extrêmement peu courant que le chef d'une mission diplomatique signe ces instruments, bien qu'il puisse procéder à leur échange ou à leur dépôt. En rédigeant le paragraphe 5, le Comité de rédaction a songé aux quelques cas où, par exemple, le représentant permanent auprès d'une organisation internationale peut recevoir pour instructions de signer un instrument ; toutefois, le paragraphe ne vise pas à couvrir le dépôt de semblables instruments.

17. M. TOUNKINE déclare que, s'il en est ainsi, il semble y avoir une certaine confusion dans le paragraphe 5. Il faudrait distinguer nettement entre l'acte constitutionnel, d'une part, et, d'autre part, l'échange et le dépôt des instruments de ratification, qui sont des actes internationaux.

18. M. AMADO déclare qu'en dépit des explications qui ont été données par le Rapporteur spécial, l'emploi qui est fait du terme « établi » dans le texte français du paragraphe 5 lui paraît curieux. Il ne peut pas concevoir qu'un instrument de ratification puisse être signé par un représentant de l'Etat qui ne soit pas le chef d'Etat lui-même. Il importe au plus haut point d'utiliser des expressions précises dans le

projet de convention internationale que la Commission est en train de préparer. A cet égard, il rappelle que M. Hudson s'est fortement opposé à l'emploi du terme « authentification » qui figurait dans le premier rapport de M. Brierly sur le droit des traités [1]. M. Hudson avait déclaré qu'il n'était guère nécessaire de considérer la question de l'authentification du texte des traités et que le terme « authentification » n'était employé qu'à propos des traités rédigés en plusieurs langues ; il n'avait jamais entendu dire que la signature était un des moyens d'authentifier le texte des traités et il avait jugé inutile de consacrer un article à l'authentification. M. Brierly, qui était alors Président de la Commission, avait reconnu que le terme « authentification » était quelque peu ambigu, mais il avait estimé que M. Hudson l'avait pris dans un sens différent de celui que la Commission avait voulu lui donner [2]. M. Amado voudrait que l'on revienne à un examen très attentif et très scrupuleux du sens exact des termes ; il ne peut pas accepter l'usage qui a été fait du verbe « établir » auquel on a donné un sens juridique qu'il ne possède pas réellement.

19. M. ROSENNE ne saurait approuver la proposition de M. Tounkine relative à la fusion des alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 6. Ce qui est dit à l'alinéa *b*), c'est que le chef d'une mission diplomatique a certains pouvoirs pour négocier un traité dans le pays auprès duquel il est accrédité, que le traité soit conclu ou non avec ce pays. Or, aux termes de l'alinéa *c*) du paragraphe 6, ce droit est limité aux traités conclus dans le cadre de l'organisation auprès de laquelle le représentant permanent est accrédité. Par conséquent, si l'on amalgame ces deux alinéas, aucune disposition ne permettra de prévoir la situation embarrassante dans laquelle on pourrait se trouver aux Etats-Unis où un certain nombre de chefs de mission diplomatique et de représentants permanents auprès des Nations Unies peuvent accomplir le même acte. M. Rosenne estime donc que les deux dispositions doivent rester distinctes.

20. Etant donné les explications que le Rapporteur spécial a données sur l'emploi du mot anglais « *executed* », il pense que le paragraphe 5 dans son texte actuel est peut-être inutile et qu'on pourrait le fondre avec le paragraphe 1.

21. En ce qui concerne les observations de M. Amado sur l'authentification, il dit qu'il a souvent été appelé à authentifier des traités par l'apposition de son paraphe ou de sa signature, avec ou sans présentation de pleins pouvoirs.

22. M. LIU déclare que les instruments de ratification, d'adhésion ou d'acceptation dont il est question au paragraphe 5 revêtent une importance particulière au stade final de la conclusion du traité. Le paragraphe 1, par contre, se rapporte au stade initial de la conclusion du traité, celui de la négociation, qui exige de toute évidence la production des pleins pouvoirs. C'est pourquoi il semble que le paragraphe 5 prête à confusion et qu'il soit inutile.

23. M. TSURUOKA demande au Rapporteur spécial si, à son sens, le paragraphe 5 doit être ou non maintenu.

24. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne voit aucune objection à ce qu'une clause mette les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères sur le même pied que les chefs d'Etat pour ce qui est de la signature des instruments de ratification, d'adhésion ou d'acceptation. Une disposition de ce genre correspondrait probablement à la pratique moderne en la matière, notamment dans le cas des traités en forme simplifiée. On pourrait donc supprimer le paragraphe 5, mais l'on devrait alors ajouter une clause au paragraphe 1, stipulant que lorsque les instruments en question sont établis par un représentant de l'Etat autre que le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, la preuve de ses pouvoirs pourrait être requise. Il se peut d'ailleurs que la Commission juge une telle disposition inutile.

25. M. EL-ERIAN rappelle que l'article 27 du règlement intérieur de l'Assemblée générale prévoit que les lettres de créance d'un représentant peuvent émaner du chef de l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères.

26. M. BARTOŠ estime que la disposition prévue au paragraphe 5 est aussi nécessaire qu'utile. La règle classique qui veut que seuls des pouvoirs émanant du chef de l'Etat soient valides, a fait place en grande partie à la pratique nationale et internationale moderne d'après laquelle d'autres représentants de l'Etat sont autorisés à signer les instruments de ratification, d'adhésion ou d'acceptation ; très souvent, c'est le ministre des affaires étrangères qui est habilité à le faire. Il n'y a pas de contradiction entre cette pratique et la règle énoncée au paragraphe 5, car un tel représentant de l'Etat est toujours en mesure de fournir la preuve de ses pouvoirs, sans que ce soit nécessairement sous la forme d'un certificat.

27. A propos de la remarque de M. El-Erian, M. Bartoš fait observer que le règlement intérieur de l'Assemblée générale se rapporte uniquement au droit qui est reconnu à certaines personnes de représenter leur pays lors des négociations ; ces représentants n'ont donc pas besoin de pleins pouvoirs émanant du chef d'Etat.

28. Le PRÉSIDENT constate que la Commission semble unanime à vouloir que les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères soient mis sur le même pied que les chefs d'Etat aux fins du paragraphe 5 : le texte de ce paragraphe doit être remanié en conséquence.

29. Etant donné les explications qui ont été données par le Rapporteur spécial sur l'emploi du mot anglais « *executed* » dans ce paragraphe, une modification du texte s'impose.

30. Le Comité de rédaction devrait aussi examiner la proposition de M. Tounkine relative à la fusion des

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1951*, (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.6, vol. 1), vol. I, p. 152, par. 1 et 9. Pour le texte français, voir A/CN.4/SR. 100, par. 1 et 9.

[2] *Ibid.*, par. 19.

alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 6, de même que l'objection de M. Rosenne à cette proposition.

31. La Commission semble d'accord, comme l'a suggéré M. Tounkine, pour remplacer le mot « peut » par « doit » dans ces deux dispositions.

32. M. TOUNKINE pense que l'on pourrait aussi demander au Comité de rédaction s'il n'y a pas lieu de faire une distinction au paragraphe 5 entre les instruments de ratification et les instruments d'adhésion ou d'acceptation, car il importe d'indiquer clairement qu'un ambassadeur ou le représentant d'une organisation internationale n'a pas à présenter de pleins pouvoirs pour l'échange ou le dépôt des instruments de ratification.

33. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que la question soulevée par M. Tounkine se trouvera résolue lorsque le mot « *executed* » aura été modifié comme il l'a proposé. La question du dépôt des instruments ne se pose pas, et, dans les cas visés au paragraphe 5, il sera évidemment précisé dans l'instrument lui-même qu'il a été délivré par une autorité d'un échelon suffisamment élevé.

34. En ce qui concerne les observations de M. Rosenne relatives au paragraphe 6, Sir Humphrey propose que le Comité de rédaction rédige le texte de façon à limiter la portée de l'alinéa *c*) aux traités négociés au sein de l'organisation intéressée.

35. M. ROSENNE demande s'il y a un obstacle quelconque à ce qu'au paragraphe 2 les chefs de mission permanente auprès des organisations internationales soient traités sur le même pied que les chef de mission diplomatique, comme il l'a suggéré.

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne voit aucune objection à cette proposition, qui lui semble correspondre à la pratique moderne.

37. M. ROSENNE voudrait savoir si la Commission peut accepter sa proposition de limiter aux chefs de missions diplomatiques l'exemption prévue à l'alinéa *b*) du paragraphe 4.

38 Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne croit pas qu'il faille suivre cette suggestion. Les traités en forme simplifiée deviennent de plus en plus courants et la position de l'autre Etat qui négocie est suffisamment protégée par la possibilité d'exiger du représentant intéressé qu'il produise un instrument de pleins pouvoirs, s'il y est invité.

39. M. AMADO doute qu'en dehors du chef de l'Etat un représentant de cet Etat puisse effectivement ratifier un traité. S'il ne s'agissait que de l'échange des instruments de ratification, on pourrait se contenter du paragraphe 5, mais étant donné que la ratification est un acte souverain, seul le chef de l'Etat peut l'accomplir.

40. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que dans le cas d'instruments ayant un caractère moins formel, tels que les accords conclus entre ministères, les instruments de ratification sont souvent signés par les ministres des affaires étrangères. Quoique la pratique en la matière varie d'un pays à l'autre, il est impossible d'exclure les cas où les instruments de ratification peuvent être signés par d'autres représentants que le chef de l'Etat.

41. M. AMADO souligne que, si dans la pratique anglaise la signature équivaut à la ratification, il n'en est pas de même dans beaucoup d'autres pays.

42. M. LIU déclare, à propos du paragraphe 5, que, puisqu'un instrument de ratification, d'adhésion ou d'acceptation est établi ou signé conformément au droit constitutionnel de l'Etat intéressé, on ne voit pas clairement à qui les représentants intéressés doivent produire la preuve de leurs pouvoirs. C'est l'acte international de l'échange de ces instruments qui exige la production des pleins pouvoirs et non pas l'acte de la signature pour l'accomplissement duquel le pouvoir émane de l'Etat signataire lui-même.

43. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que l'on peut tenir compte de l'observation de M. Liu en modifiant légèrement le dernier membre de phrase du paragraphe 5.

44. M. ROSENNE ne veut pas insister sur sa proposition concernant l'alinéa *b*) du paragraphe 4, mais il réserve formellement sa position sur ce point.

45. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer l'article 4 au Comité de rédaction pour que celui-ci en remanie le texte en tenant compte des débats de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 4 *bis*. — NÉGOCIATIONS ET RÉDACTION D'UN TRAITÉ

46. Le PRÉSIDENT déclare que le Comité de rédaction a préparé un nouvel article, l'article 4 *bis*, dont la teneur est la suivante :

> « 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 officielle, soit au cours de réunions 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. »

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que, comme M. Ago l'a demandé à la 642e séance, la Commission a décidé d'inclure un article de caractère général définissant le processus de la négociation et de la rédaction du texte d'un traité. L'article 4 *bis* est une refonte du paragraphe 1 de l'article 6 du projet adopté par la Commission à la onzième session [3], lequel article 6 avait lui-même pour base et reproduisait en grande partie l'article 15 du premier projet de Sir Gerald Fitzmaurice [4], la seule

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 101.

[4] *Ibid. 1956*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 56.V.3, vol. II), p. 113.

différence entre l'article 4 *bis* et le texte de 1959 étant la suppression dans la première phrase du mot « appropriée ».

48. M. CASTRÉN estime que cet article est tout à fait inutile dans une convention internationale et que le Rapporteur spécial a eu raison de ne pas le prévoir dans son projet initial. M. Castrén serait d'un avis différent s'il s'agissait pour la Commission de préparer un code ; les Etats et les gouvernements savent parfaitement quelles sont les procédures de négociation et de rédaction des traités, et la pratique des organisations internationales leur est également familière. Il propose donc la suppression de cet article.

49. M. AGO ne partage pas l'opinion de M. Castrén. Il lui paraît logique d'inclure un tel article dans une convention internationale qui parle constamment de négociations entre Etats menées soit par la voie diplomatique, soit lors de conférences internationales, soit au sein de l'assemblée d'une organisation internationale. Ainsi, au paragraphe 1 *a*) de l'article 5, il est question de la négociation et de la rédaction d'un traité, et ce n'est là qu'un des multiples exemples de cet ordre que l'on peut trouver ailleurs dans le texte ; il lui semble curieux de parler « d'Etats participants » sans indiquer ce à quoi ils participent.

50. M. de LUNA est d'avis que l'article, ne prévoyant aucun droit ou obligation et n'ayant pas le caractère d'un préambule, ne doit pas faire partie des articles relatifs au fond. Son contenu devrait figurer dans l'article sur les définitions.

51. M. CADIEUX fait observer qu'on n'a pas souligné dans l'article que l'objet essentiel des négociations est d'aboutir à l'accord des parties. Il doute qu'il faille maintenir ce texte et il désapprouve en particulier le terme « officielle », qui en raison de son effet restrictif exclurait sans doute les accords négociés par des agents.

52. M. EL-ERIAN estime que l'article a son utilité.

53. M. AGO dit que la remarque de M. Cadieux semble indiquer qu'il a confondu le processus de négociation et l'adoption du texte. Naturellement, un traité n'existe qu'à partir du moment où il est ratifié, mais si le projet de la Commission doit s'étendre à tout le processus de conclusion des traités, il devrait commencer par ce qui constitue la première phase de ce processus.

54. M. AMADO pense que l'article ne contient rien qui n'aille de soi et, quoiqu'on ne puisse rien trouver à y redire, il n'est guère utile.

55. M. TOUNKINE partage l'opinion de M. Amado : il n'y a pas lieu de conserver l'article 4 *bis*. Le projet n'est pas censé englober tous les aspects possibles de la conclusion des traités et, en tout cas, il ne doit pas énoncer de règles sur les formes que peut prendre la négociation. Etant donné le caractère purement descriptif de ce texte, il ne convient pas de l'inclure dans un projet de convention.

56. M. GROS fait remarquer que l'argument de M. Tounkine pourrait s'appliquer à d'autres articles qui décrivent des faits bien connus. Il ne faut pas aborder cette question d'un point de vue trop absolu. Selon lui, l'article est utile, car il constitue l'introduction logique à l'article 5 qui traite des diverses formes de négociation, et, sans cet article 4 *bis*, l'article 5 est difficilement compréhensible.

57. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Castrén tendant à supprimer l'article 4 *bis*.

Il y a 10 voix pour, 10 voix contre et 3 abstentions : la proposition n'est pas adoptée.

58. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle à la Commission qu'elle est en train d'examiner un texte en première lecture et qu'il ne faut pas accorder trop d'importance aux arguments pour ou contre l'inclusion de l'article 4 *bis*. Les gouvernements, très certainement, diront quelque chose à ce sujet dans leurs observations. Quoiqu'il ne soit pas sûr que cet article puisse être utile, il a provisoirement voté en faveur de son maintien.

59. M. VERDROSS pense que l'on pourrait simplifier le texte en mettant une virgule à la fin de la première phrase, en supprimant la seconde phrase jusqu'aux mots « convoquée par l'organisation » inclus et en modifiant le dernier membre de phrase qui deviendrait « ou au sein d'un organe d'une organisation internationale ».

60. M. AMADO suggère que le texte, ainsi amendé, devienne le paragraphe 1 de l'article 5, dont le titre serait alors modifié en conséquence.

61. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense qu'il serait préférable de consacrer un article distinct à l'adoption du texte d'un traité.

62. Au sujet de l'objection formulée par M. Cadieux, il explique que le mot « officielle » signifie « autorisée ». Le projet de 1959 contenait en outre l'adjectif « appropriée », mais le Comité de rédaction a supprimé ce mot qu'il jugeait trop vague. Le Rapporteur spécial serait prêt à remplacer le mot « officielle » par le mot « convenue ».

63. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer au Comité de rédaction l'article 4 *bis*, tel qu'il a été amendé par M. Verdross et par le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 5. — ADOPTION DU TEXTE D'UN TRAITÉ

64. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction a préparé un nouveau texte pour l'article 5, dont la teneur est la suivante :

« 1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue :

a) Par le consentement de tous les Etats participants, à moins qu'ils ne soient convenus d'appliquer une autre règle, ou à moins que le cas ne tombe sous le coup des dispositions des alinéas *b*) et *c*) ci-dessous ;

b) Dans le cas d'un traité rédigé au sein d'une conférence internationale convoquée par les Etats

intéressés ou par une organisation internationale, suivant la règle de vote que la conférence, à la majorité simple, décidera d'appliquer ;

c) Dans le cas d'un traité rédigé au sein d'une organisation internationale, suivant toute règle de vote en vigueur dans ladite organisation. »

Les paragraphes 2 et 3 sont réservés en attendant l'examen du nouvel article 19 *bis*.

65. M. BRIGGS dit qu'il est difficile de saisir la relation entre les deux clauses restrictives énoncées à l'alinéa *a*) et les deux alinéas suivants.

66. M. CASTRÉN considère que, dans l'ensemble, le texte est acceptable, mais il propose de supprimer de l'alinéa *b*) les mots « convoquée par les Etats intéressés ou par une organisation internationale » qui sont superflus : il n'existe pas d'autre moyen de convoquer une conférence internationale.

67. M. TSURUOKA dit que la mention, à l'alinéa *b*), de la règle de la majorité simple l'embarrasse ; il serait d'avis de la supprimer.

68. M. AGO croit qu'il faut supprimer la deuxième condition envisagée à l'alinéa *a*) et laisser le paragraphe énoncer le principe général. Ensuite viendraient les dispositions des alinéas *b*) et *c*), qui traitent de cas particuliers.

69. La question soulevée par M. Tsuruoka a été longuement débattue lors de précédentes occasions. De l'avis de M. Ago, il importe de conserver la règle de la majorité simple pour éviter que la conférence ne s'engage dès le début dans une discussion de procédure qui pourrait l'empêcher d'aller de l'avant.

70. M. TOUNKINE est enclin à penser comme M. Tsuruoka, car il doute qu'il faille inclure dans le projet des règles de procédure rigides. Malgré l'argument invoqué par M. Ago, les conférences qui ont eu lieu jusqu'ici se sont passées d'une telle règle. Il est vrai qu'une conférence adopte généralement son règlement intérieur à la majorité simple, mais, dans certains cas, c'est la règle de l'unanimité qui a été appliquée, comme dans le cas de la Conférence sur l'Antarctique. L'objet de l'article n'étant pas de distinguer entre les conférences générales et celles qui réunissent un nombre limité d'Etats, la règle devrait avoir un caractère général.

71. M. de LUNA appuie la suggestion de M. Ago concernant l'alinéa *a*).

72. Il croit, comme M. Ago, à la nécessité d'énoncer la règle de la majorité simple dans l'alinéa *b*) car c'est là un progrès. Les conférences régionales ou à participation restreinte demeureraient libres de décider d'appliquer une règle différente.

73. M. BARTOŠ demande si l'alinéa *c*) viserait aussi les traités rédigés par une conférence convoquée sous les auspices d'une organisation internationale. Dans plusieurs cas, l'invitation à assister à des conférences réunies par l'Organisation des Nations Unies précisait que, en attendant que la conférence ait adopté son règlement intérieur, serait provisoirement applicable le règlement élaboré comme modèle par les organes de l'Organisation des Nations Unies, de sorte que la décision définitive de la conférence serait prise à la majorité des deux tiers.

74. M. EL-ERIAN fait observer que l'article 5 a un caractère descriptif et ne doit pas être trop catégorique. Il propose de lui donner la forme suivante :

« 1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue :

a) Par le consentement de tous les Etats participants, à moins qu'ils ne soient convenus d'appliquer une autre règle ;

b) Dans le cas d'un traité rédigé au sein d'une conférence internationale convoquée par les Etats intéressés ou par une organisation internationale, suivant la règle de vote que les Etats participants décideront d'appliquer ;

c) Dans le cas d'un traité rédigé au sein d'une organisation internationale, suivant toute règle de vote en vigueur dans ladite organisation. »

75. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense, comme M. de Luna, que le seul élément de développement progressif que renferme l'article est l'énoncé de la règle de la majorité simple à l'alinéa *b*). Pour ne pas se départir de sa ligne de conduite qui consiste à formuler des règles de caractère progressif pour les traités multilatéraux généraux, la Commission devrait faire en sorte que la règle de la majorité simple s'applique à leur cas.

76. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'à sa onzième session la Commission a décidé de prévoir, dans une règle supplétive, que le règlement intérieur serait adopté à la majorité simple [5]. Cette règle empêcherait les retards qui risquent de se produire au début de la conférence et, à son sens, elle correspond à la pratique moderne. A ce titre, elle ne devrait pas rencontrer d'objection sérieuse.

77. Il présume que, pour un traité rédigé au sein d'une organisation internationale, ce sont les règles de cette organisation qui s'appliqueraient.

78. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA n'est pas d'avis que les alinéas *b*) et *c*) renferment des règles supplétives.

79. Le PRÉSIDENT note qu'il ne semble pas y avoir d'opposition à la suppression de la deuxième clause restrictive de l'alinéa *a*) ; cela donnerait satisfaction à M. Briggs.

80. M. BRIGGS fait observer que cette suppression ne résoudrait pas entièrement la difficulté.

81. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que la question soulevée par M. Briggs est avant tout d'ordre rédactionnel et qu'on peut laisser au Comité de rédaction le soin de la trancher. L'objet de la deuxième clause conditionnelle est de renvoyer

[5] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 103, par. 10 *d*.

expressément aux cas visés dans les deux alinéas suivants.

82. Quant au fond, il s'agit de savoir si la Commission entend revenir sur la décision qu'elle a prise à la onzième session d'énoncer la règle de la majorité simple.

83. M. LACHS conserve quelques doutes sur le lien entre l'alinéa *a*) et les deux autres. La difficulté, c'est que, dans la mesure où les alinéas *b*) et *c*) sont destinés à énoncer une *lex specialis*, ils ne prévoient pas le cas où les parties se prononcent pour un système différent, comme des circonstances particulières peuvent aisément les y obliger. Pour donner une idée du genre de problème que l'alinéa *c*) pourrait poser, M. Lachs fait observer que, bien que la règle de la majorité s'applique dans de nombreux organes des Nations Unies, le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique a résolu de procéder par décisions unanimes, sans qu'il soit besoin d'un vote.

84. De même, la pratique indique que la règle de la majorité simple ne peut être considérée comme d'une application universelle dans les cas visés à l'alinéa *b*). Pour convoquer la Conférence de la paix qui s'est tenue à Paris en 1946, on avait posé comme condition préalable que le règlement intérieur serait adopté à la majorité des deux tiers.

85. Etant donné les variations que l'on rencontre dans la pratique, les alinéas *b*) et *c*) ne semblent guère satisfaisants.

86. M. TSURUOKA déclare qu'il n'insistera pas pour que l'on supprime les mots « à la majorité simple », mais il croit nécessaire d'assouplir quelque peu la règle énoncée à l'alinéa *b*) du paragraphe 1. En particulier, il serait préférable d'en limiter l'application aux traités multilatéraux, comme le Rapporteur spécial l'a fait dans la clause correspondante du projet original.

87. En outre, si l'on cherche à formuler une règle supplétive, il conviendrait qu'elle débute par une clause restrictive du genre de celle-ci :

« A moins que la conférence n'en décide autrement... »

88. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il avait envisagé de faire cette même proposition pour mettre en valeur le lien qui existe entre la règle énoncée à l'alinéa *a*) et celle de l'alinéa *b*).

89. M. EL-ERIAN souligne que, par sa proposition, il ne cherchait nullement à affaiblir la position des organisations internationales. En raison des observations de M. Lachs, il est prêt à amender la fin de son alinéa *c*) pour lui donner la forme suivante :

« ... suivant toute règle de vote en vigueur ou tous autres arrangements applicables dans ladite organisation. »

90. La proposition tendant à ajouter à l'alinéa *b*) la clause restrictive « A moins que la conférence n'en décide autrement » n'indique pas à quelle majorité cette décision serait prise. Si l'on veut énoncer une règle souple en la matière, le mieux serait d'adopter sa proposition et de ne faire aucune mention de la « majorité simple ».

91. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer qu'il y a une différence entre les cas visés à l'alinéa *b*) et à l'alinéa *c*). Dans ceux auxquels a trait l'alinéa *c*), il convient de distinguer entre la rédaction d'un texte en comité, pour laquelle on peut suivre une procédure plus souple, et l'adoption réelle du texte, qui doit se faire suivant les règles de vote en vigueur dans l'organisation.

92. M. AGO pense, comme M. de Luna, que le passage de l'alinéa *b*) relatif à l'adoption de la règle de vote à la majorité simple constitue la seule contribution intéressante que la Commission apporterait par le moyen de l'article 5. Si l'on supprime cette disposition, comme M. El-Erian l'a suggéré, l'article 5 deviendra un simple article descriptif sans grande utilité.

93. La règle énoncée à l'article 5 du Comité de rédaction correspond à la pratique existante et serait utile aux conférences internationales. Elle informerait une conférence qu'en l'absence d'accord unanime pour l'adoption des règles de vote, celle-ci peut néanmoins commencer ses travaux en adoptant lesdites règles à la majorité simple. Ce système est nécessaire pour permettre à la conférence de se mettre au travail ; sans une telle précaution, la conférence se trouverait engagée dès le début dans une impasse par des discussions sur la règle de vote qu'elle doit suivre pour adopter ses propres règles de vote, et dans l'éventuelle impossibilité de parvenir à une décision sur ce point.

94. M. VERDROSS fait observer que, dans l'alinéa *b*) proposé par M. El-Erian, rien n'indique comment les Etats participants se prononceront sur la règle de vote à appliquer : cette décision serait-elle prise à l'unanimité ou à une majorité spécifiée ?

95. M. EL-ERIAN dit que les arguments invoqués par M. Ago et par M. Verdross sont parfaitement valables en théorie, mais qu'en fait il ne se présentera pas de difficulté. Dans la pratique, une conférence est généralement précédée de travaux préparatoires effectués soit par le secrétariat d'une organisation internationale, soit par un comité préparatoire. Ces travaux comprennent d'ordinaire la rédaction d'un règlement intérieur provisoire qui doit permettre à la conférence d'aller de l'avant jusqu'à ce qu'elle ait adopté son règlement intérieur définitif ; il y a des années que les conférences internationales procèdent ainsi sans difficulté. Les conférences ne se réunissent pas d'elles-mêmes à seule fin d'aboutir à une impasse au sujet de l'adoption de leur règlement intérieur.

96. M. ROSENNE croit qu'il conviendrait de remplacer, à l'alinéa *c*), devant les mots « règle de vote », le mot « toute » par le mot « la ». Cette observation s'applique à la fois au texte original et au texte modifié qui a été proposé par M. El-Erian.

97. Le PRÉSIDENT constate que cette suggestion a trait à la rédaction ; elle sera donc renvoyée au Comité de rédaction.

98. M. LIU insiste sur la nécessité d'une règle supplétive qui servira aux conférences pour adopter leur règlement intérieur. Il juge très convaincante l'observation de M. Verdross sur le texte proposé pour l'alinéa *b*) par M. El-Erian.

99. Le PRÉSIDENT rappelle que, lorsque le Rapporteur spécial a proposé d'ajouter à l'alinéa *b*) la clause restrictive « A moins que la conférence n'en décide autrement », M. El-Erian lui-même a demandé quelle serait la majorité requise pour prendre cette décision.

100. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, dans son esprit, la règle supplétive était celle de la majorité simple. C'est ce que l'on pourrait préciser en reprenant, pour l'alinéa *b*), le texte de M. El-Erian, mais en y ajoutant un membre de phrase qui pourrait être libellé approximativement comme suit :

> « ou, à défaut de décision prise par eux sur ce point, suivant la règle de vote qu'ils adoptent à la majorité simple. »

101. M. EL-ERIAN demande à réfléchir sur cette proposition.

102. M. TOUNKINE souligne qu'il importe d'éviter la confusion qui ne manquerait pas de se produire si l'on voulait traiter, dans une même disposition, des règles relatives à l'adoption du texte d'un traité et des règles relatives à l'adoption du règlement intérieur d'une conférence. Pour ce qui est du texte du traité, il faudrait peut-être se borner à dire, à l'article 5, que, lorsqu'il s'agit d'un traité élaboré au cours d'une conférence internationale, son adoption s'effectue par un vote à la majorité des deux tiers, à moins que la conférence n'en décide autrement.

103. M. ROSENNE pense que la véritable difficulté vient probablement de ce qu'à l'alinéa *b*) on a voulu traiter, dans une seule et même clause, de deux catégories de conférences : les conférences réunies par les Etats intéressés et les conférences réunies par une organisation internationale. La règle de la majorité simple peut être plus facilement appliquée pour l'adoption du règlement intérieur lorsqu'il s'agit d'une conférence réunie par les soins d'une organisation internationale. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une conférence réunie par les Etats intéressés, M. Rosenne pense qu'il y a beaucoup à dire en faveur de la proposition de M. El-Erian.

104. M. TOUNKINE fait observer que la règle de la majorité des deux tiers est de pratique générale pour les conférences, qu'elles soient réunies par les Etats intéressés ou par une organisation internationale. C'est donc celle qu'il convient d'adopter comme règle supplétive. De la part de la Commission, ce ne serait pas travailler à l'établissement de relations amicales entre les Etats que de recommander l'application de la règle de la majorité simple, car il en résulterait une constante tentation d'imposer à certains Etats le texte de quelque futur traité.

105. M. ROSENNE déclare qu'il n'y a aucun désaccord réel entre M. Tounkine et lui-même ; pour ce qui est de la règle à adopter en matière de majorité, il n'a nullement l'intention de bouleverser la pratique actuelle. Il se proposait seulement de faire ressortir que la règle de la majorité, que ce soit la majorité simple ou une majorité spécifiée, convenait mieux à une conférence réunie par une organisation internationale qu'à une conférence réunie par les Etats intéressés.

106. M. BRIGGS est opposé à l'adoption de la proposition de M. El-Erian, parce qu'elle abandonne l'utile règle de la majorité simple pour l'adoption des dispositions pertinentes du règlement intérieur ; d'autre part, le texte de M. El-Erian ne résout pas davantage que celui du Comité de rédaction le problème du rapport entre l'alinéa *a*) d'un côté et les alinéas *b*) et *c*) de l'autre.

107. Si l'on entend faire des dispositions de l'alinéa *a*) la règle supplétive, il faut placer cet alinéa après les alinéas *b*) et *c*) et lui donner une nouvelle rédaction qui pourrait être plus ou moins celle-ci :

> « Dans tout autre cas, par le consentement de tous les Etats participants à moins qu'ils ne soient convenus d'appliquer une autre règle. »

108. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose, comme une solution facile de compromis, qui offrirait l'avantage de la commodité, de remplacer à l'alinéa *b*) la mention de la « majorité simple » par celle de la majorité des deux tiers.

109. M. TOUNKINE appuie cette proposition.

110. M. EL-ERIAN reconnaît que la proposition du Rapporteur spécial devrait être renvoyée au Comité de rédaction.

111. M. YASSEEN approuve vivement la proposition du Rapporteur spécial. Puisque le texte même du traité sera normalement adopté à la majorité des deux tiers, ce serait une solution élégante que de prévoir la même majorité pour l'adoption du règlement intérieur qui déterminera les conditions dans lesquelles ce texte devra être adopté.

112. M. BARTOS déclare qu'il sera dans l'obligation de s'abstenir lors du vote sur le nouveau texte à formuler s'il doit, comme le précédent, traiter, dans une seule et même disposition, des conférences réunies par les Etats intéressés et des conférences réunies par une organisation internationale. Dans le premier cas, l'instrument de convocation comprend un règlement intérieur provisoire ; dans le second cas, le règlement intérieur provisoire est celui qui a été établi par ladite organisation.

113. Réserve faite de ces considérations, M. Bartos accepte, à titre de règle supplétive, la règle de la majorité des deux tiers, qui est conforme à la pratique internationale pour les conférences convoquées par l'Organisation des Nations Unies.

114. Le PRÉSIDENT indique que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission entend inviter le Rapporteur spécial à présenter une version revisée de l'article 5.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 6. — AUTHENTIFICATION DU TEXTE

115. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le Comité de rédaction a élaboré une nouvelle version de l'article 6 dont la teneur est la suivante :

« 1. A moins qu'une autre procédure n'ait été stipulée dans le texte ou convenue entre les Etats participants, le texte du traité définitivement adopté peut être authentifié suivant l'une des modalités ci-après :

a) Par l'apposition d'un paraphe par les représentants des Etats intéressés ;

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

c) Par l'incorporation du texte dans une résolution de l'organisation internationale au sein de laquelle il a été adopté ou par toute autre forme d'authentification en usage dans l'organisation intéressée.

« 2. De plus, la signature du texte par un représentant d'un Etat participant, qu'il s'agisse d'une signature définitive ou d'une signature *ad referendum*, authentifie automatiquement le texte du traité envisagé si ce texte n'a pas été précédemment authentifié sous une autre forme, selon les dispositions du paragraphe 1 du présent article.

« 3. Une fois authentifié conformément aux dispositions précédentes du présent article, le texte devient le texte définitif du traité. Aucune addition ou modification ne peut être apportée ultérieurement au texte si ce n'est par l'adoption et l'authentification d'un autre texte prévoyant ces additions ou modifications. »

116. M. TSURUOKA propose de supprimer les mots « stipulée dans le texte ou » du membre de phrase qui figure au début du paragraphe 1. Il suffit, en effet, de dire que les dispositions des alinéas *a*), *b*) et *c*) s'appliquent à moins qu'une autre procédure n'ait été convenue entre les Etats participants.

117. M. BARTOŠ reconnaît que les mots visés par M. Tsuruoka ne sont pas absolument nécessaires, mais il lui semble préférable de les conserver. Il est de pratique courante de fixer dans le traité même la procédure qui conférera au texte son caractère définitif. En fait, cette procédure peut n'être pas la même pour les diverses parties du traité ; par exemple, il arrive, dans la pratique, qu'un traité porte que le texte de ses annexes sera établi et authentifié par un groupe d'experts, alors que le corps même du traité est établi par les plénipotentiaires eux-mêmes.

118. M. VERDROSS appuie la proposition tendant à supprimer les mots « stipulée dans le texte ou ». A supposer qu' « une autre procédure » doive être prévue dans le texte du traité lui-même, elle serait « convenue entre les Etats participants » et elle entrerait donc dans le champ d'application des autres dispositions du paragraphe 1.

119. M. BARTOŠ se déclare d'accord sur le principe avec M. Verdross, mais souligne que c'est une pratique bien établie que de fixer la procédure d'authentification dans le texte même du traité. Il propose donc de libeller comme suit le passage qui fait l'objet de la discussion :

« ... stipulée dans le texte ou convenue d'une autre manière... ».

120. M. TOUNKINE juge trop rigides les dispositions de la deuxième phrase du paragraphe 3. Un texte authentifié peut fort bien être modifié, du commun accord des parties, selon des modalités autres que « l'adoption et l'authentification d'un autre texte ».

121. M. GROS exprime quelque embarras devant l'emploi de l'expression « Etats participants » ; cette expression est fort peu satisfaisante en français, parce que le mot « participant » devrait être complété par l'indication de l'acte auquel on participe. Il faudrait ou bien définir à l'article premier d'une façon générale l'expression « Etats participants », ou employer dans le cas présent une autre expression, telle que « Etats participant à la négociation ». C'est cette dernière solution que préconise M. Gros, de préférence à celle qui consisterait à donner une définition générale de l' « Etat participant », qui prendrait inévitablement une forme assez gauche : « Etat qui participe à une action quelconque au cours de la procédure de conclusion d'un traité ».

122. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que l'expression initialement employée était, dans le texte anglais, « *negotiating States* » (« Etats ayant participé à la négociation »), mais que celle-ci, depuis la discussion de l'article à la 643e séance, a été remplacée par les mots « Etats participants » pour tenir compte des objections formulées par certains membres de la Commission. Il semble probable que les mêmes objections seraient formulées à l'encontre de l'expression « Etats participant à la négociation ».

123. M. ROSENNE dit qu'à ses yeux l'expression « Etats participants » s'entend, dans le contexte, des Etats qui participent à l'authentification du texte. Ce n'est pas chose exceptionnelle, pour un Etat invité à une conférence, de n'y prendre d'autre part que celle qui consiste à participer à la séance finale, au cours de laquelle le texte du traité est adopté. Dans ce cas, l'Etat dont il s'agit peut à bon droit être appelé « Etat participant », mais non pas « Etat ayant participé à la négociation ».

124. M. AGO appuie la proposition de M. Gros et fait observer que, même dans le cas indiqué par M. Rosenne, l'Etat dont il s'agit aurait pris part aux négociations.

125. M. AMADO appuie, lui aussi, la proposition de M. Gros.

126. M. BARTOŠ approuve, pour des raisons d'ordre pratique, la proposition de M. Gros. Il arrive parfois que l'authentification proprement dite ne soit pas effectuée par tous les Etats qui ont participé aux négociations, mais seulement par un petit nombre d'Etats spécialement autorisés à cette fin, comme le firent les quatre Puissances qui ont authentifié les

textes de la Conférence de la Paix de Paris en 1946. En pareil cas, ces Etats agissent au nom de tous les Etats qui ont pris part aux négociations et en application d'une décision desdits Etats, qui sont convenus de cette procédure. Il convient donc de faire clairement ressortir que, dans ce cas comme dans tous les autres, les Etats qui ont pris part aux négociations participent tous aux formalités de l'authentification, soit directement, soit par l'intermédiaire de mandataires.

127. M. CASTRÉN approuve lui aussi la proposition de M. Gros ; il rappelle que l'expression « Etats participants » est employée à l'article 5, qui devra également être modifié.

128. M. CADIEUX propose d'employer l'expression « Etats qui ont participé à la négociation » (« *States which have participated in the negotiations* »).

129. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte la proposition de M. Bartos tendant à ajouter au paragraphe 1, après le mot « convenue », les mots « de quelque autre manière ». Le cas où la procédure est prévue dans le texte même du traité est, en fait, le plus fréquent ; les mots « convenue de quelque autre manière » indiqueraient simplement que l'on n'a pas entendu exclure d'autres possibilités.

130. Au paragraphe 3, Sir Humphrey propose de supprimer la deuxième phrase, de manière à laisser en suspens la question des modalités selon lesquelles des additions ou des modifications peuvent être apportées au texte.

131. Le PRÉSIDENT indique que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission approuve l'article 6, avec les modifications acceptées par le Rapporteur spécial et sous réserve des questions de rédaction posées au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 5.

660e SÉANCE

Vendredi 8 juin 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

ARTICLE 5. — ADOPTION DU TEXTE D'UN TRAITÉ

1. Le PRÉSIDENT dit que le Rapporteur spécial, ainsi qu'il en avait été prié à la séance précédente, a proposé la nouvelle rédaction suivante de l'article 5 :

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

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

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

c) dans les autres cas, par accord mutuel des Etats participant aux négociations. »

L'article 5 dans cette nouvelle rédaction est approuvé.

ARTICLE 8. — SIGNATURE ET PARAPHE D'UN TRAITÉ

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le Comité de rédaction a préparé la nouvelle rédaction suivante de l'article 8 :

« 1. *a*) La signature d'un traité a normalement lieu lors de la clôture de la négociation ou de la réunion ou de la conférence au cours de laquelle le texte a été adopté.

b) Toutefois, les Etats qui ont participé à l'adoption du texte peuvent stipuler, dans le traité lui-même ou dans un accord distinct :

i) que la signature aura lieu ultérieurement, ou

ii) que le traité restera à la signature en un lieu désigné, soit indéfiniment, soit jusqu'à une certaine date.

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

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

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

« 3. *a*) Le traité, au lieu d'être signé, peut être paraphé, auquel cas le paraphe n'est qu'un acte d'authentification du texte. L'Etat intéressé ne peut devenir signataire du traité que si l'apposition du paraphe est suivie d'une signature donnée par acte séparé.

b) Lorsque l'apposition du paraphe est suivie d'une signature, l'Etat intéressé devient signataire du traité à la date de la signature, et non à la date de l'apposition du paraphe. »

3. M. de LUNA accepte l'article 8 quant au fond, mais il lui paraît possible d'en simplifier la rédaction en groupant les paragraphes 2 et 3 en un paragraphe unique. La signature *ad referendum* et le paraphe ont l'un et l'autre pour effet d'authentifier le texte du traité, ce qui devrait pouvoir s'exprimer en une seule phrase. Une autre phrase pourrait préciser que la principale différence entre ces deux actes réside dans le fait que la confirmation de la signature *ad referendum* a un effet rétroactif, tandis que, dans le cas de l'apposition du paraphe suivie de la signature du traité, l'Etat intéressé devient signataire du traité à la date de la signature et non à la date de l'apposition du paraphe.

4. Ni la signature *ad referendum*, ni l'apposition du paraphe n'entraînent pour l'Etat intéressé l'obligation de s'abstenir de bonne foi de rien faire dans le dessein de contrecarrer les objectifs du traité. Si les Etats intéressés n'entendent pas assumer une obligation, même aussi limitée, ils agissent alors comme cela s'est passé pour le Traité de Locarno en 1925, qui a d'abord été paraphé puis signé ultérieurement par les Parties contractantes.

5. M. AMADO pense que l'on pourrait réunir les alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 1 en un seul alinéa dont la teneur serait la suivante :

« Si le traité n'a pas été signé lors de la clôture de la négociation ou de la conférence au cours de laquelle le texte a été adopté, les Etats qui ont participé à l'adoption du texte peuvent stipuler... »

6. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer l'article 8 au Comité de rédaction avec les observations de MM. de Luna et Amado.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 9. — EFFETS JURIDIQUES DE LA SIGNATURE

7. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction a préparé la nouvelle rédaction suivante de l'article 9 :

« 1. Outre qu'elle authentifie le texte du traité dans les circonstances indiquées au paragraphe 2 de l'article 6, la signature d'un traité produit les effets mentionnés dans les paragraphes ci-après.

« 2. Lorsque le traité est sujet à ratification en vertu des dispositions des articles 10 ou 16 des présents articles, la signature n'établit pas le consentement de l'Etat signataire à être lié par le traité. Toutefois, la signature :

a) confère à l'Etat signataire le droit de faire le nécessaire pour ratifier le traité conformément aux dispositions de ce dernier ; et

b) rend applicables les dispositions pertinentes de l'article 19 *bis*.

« 3. Lorsque le traité n'est pas sujet à ratification en vertu des dispositions des articles 10 ou 16 des présents articles, la signature :

a) établit le consentement de l'Etat signataire à être lié par le traité ; et

b) si le traité n'est pas encore en vigueur, rend applicables les dispositions pertinentes de l'article 19 *bis*. »

8. M. de LUNA constate que toutes les règles adoptées jusqu'ici par la Commission se rapportent à des traités écrits qui ne sont pas en forme simplifiée. Or, dans la pratique, pour ce qui est des traités bilatéraux, c'est la forme simplifiée qui est la plus habituelle. Ainsi donc les règles adoptées par la Commission ne s'appliqueraient pas à la majeure partie des traités bilatéraux.

9. M. CASTRÉN propose de supprimer, dans les paragraphes 2 et 3, les mots « des présents articles » qui figurent après les mots « les dispositions des articles 10 ou 16 », ces trois mots sont en effet superflus puisque, toutes les fois que l'on se réfère à des articles, il s'agit des « présents articles ».

10. En outre, l'article 16 concerne la participation à un traité par acceptation ou approbation ; c'est pourquoi M. Castrén propose d'ajouter, aux paragraphes 2 et 3, après le mot « ratification » les mots « acceptation ou approbation ».

11. M. BARTOŠ voudrait faire une réserve à propos du paragraphe 3. On se réfère dans ce paragraphe à l'article 10 où il est dit, à l'alinéa *a*) du paragraphe 2, qu'un traité n'est pas sujet à ratification s'il stipule qu'il entrera en vigueur dès sa signature. Or, cela n'est vrai que si la signature émane d'un représentant ayant autorité pour donner son consentement définitif à l'entrée en vigueur du traité. Autrement l'idée moderne de l'institution de la ratification en tant que moyen de contrôle parlementaire serait compromise. M. Bartoš se propose de soulever la question au moment où la Commission en arrivera à l'adoption de l'article 10.

12. M. BRIGGS dit que la rédaction de l'article 9 lui paraît un peu gauche.

13. Il partage les doutes de M. Bartoš quant à la référence à l'article 10 et fait observer que l'article 16 ne vise pas la ratification.

14. Il propose de remanier l'article 9 de manière à énoncer dans le premier paragraphe le principal effet juridique de la signature, qui est de manifester le consentement de l'Etat à être lié par le traité. L'article serait alors rédigé à peu près dans les termes suivants :

« 1. Sauf dans le cas de signature *ad referendum*, la signature d'un traité qui n'est pas sujet à ratification établit le consentement de l'Etat signataire à être lié par le traité.

« 2. Lorsque le traité est sujet à ratification, la signature est un moyen d'authentification.

« 3. La signature d'un traité, qu'il soit ou non sujet à ratification, rend applicables les dispositions pertinentes de l'article 19 *bis*. »

15. M. TSURUOKA appelle l'attention de la Commission sur la situation qui se produirait en cas de signature *ad referendum*. En vertu du droit existant, lorsque la signature *ad referendum* est confirmée, c'est

la date effective de la confirmation qui devient la date à laquelle le traité prend force obligatoire. L'effet rétroactif de la signature *ad referendum* peut donner lieu à des difficultés d'ordre technique lorsqu'il s'agit de compter les signatures pour l'entrée en vigueur du traité, car il peut en résulter une incertitude quant à la date de l'entrée en vigueur ; c'est d'ailleurs là une question sur laquelle M. Tsuruoka a déjà appelé l'attention de la Commission à propos de l'article 12 [1].

16. M. AGO dit que l'on pourrait renvoyer au Comité de rédaction la proposition de M. Briggs et la difficulté soulevée par M. Tsuruoka.

17. Il propose de supprimer, aux paragraphes 2 et 3, les mots « en vertu des dispositions des articles 10 ou 16 des présents articles » et appuie la proposition qui a été faite d'ajouter, après le mot « ratification », les mots « ou à acceptation ». Un traité est sujet à ratification ou à acceptation en vertu des règles générales du droit international et non pas simplement en vertu des dispositions du projet d'articles.

18 La rédaction de l'alinéa *b*) dans les deux paragraphes 2 et 3 ne satisfait pas M. Ago, notamment dans la version française. Il serait plus exact de dire qu'en cas de signature les dispositions pertinentes de l'article 19 *bis* s'appliquent.

19. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît qu'il est tout à fait indiqué de supprimer les passages mentionnés par M. Ago et d'ajouter, après l'expression « sujet à ratification », les mots « à acceptation ou à approbation ».

20. A propos de la nouvelle rédaction proposée par M. Briggs, Sir Humphrey rappelle que les dispositions de l'article 9 ont été placées dans cet ordre à cause de l'attitude adoptée par la Commission à l'égard de l'article 10. Si la Commission décide en définitive de stipuler dans l'article 10 que les traités doivent en principe être ratifiés, il conviendrait de traiter, dans l'article 9, d'abord des traités sujets à ratification et ensuite des traités qui ne sont pas sujets à ratification.

21. Quant au point soulevé par M. Tsuruoka, il pose une question de fond qui est d'importance secondaire.

22. M. de LUNA, se référant lui aussi à la question posée par M. Tsuruoka, dit que l'on voit mal comment on pourrait, juridiquement, interpréter la signature *ad referendum* autrement que comme une signature sous condition suspensive. Du fait du caractère juridique de la condition, sa réalisation a nécessairement un effet rétroactif.

23. M. TSURUOKA dit qu'il n'insistera pas sur ce point : il a simplement soulevé la question parce qu'elle lui paraissait mériter d'être étudiée.

24. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer l'article 9 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

[1] 647e séance, par. 102.

ARTICLE 10. — RATIFICATION

25. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le Comité de rédaction a préparé la nouvelle rédaction suivante de l'article 10 :

« 1. En principe, les traités doivent être ratifiés, à moins qu'ils ne relèvent des exceptions prévues dans le paragraphe suivant.

« 2. Un traité sera présumé n'être pas sujet à ratification par un Etat signataire :

a) s'il stipule lui-même qu'il entrera en vigueur dès sa signature ;

b) si les pouvoirs, les pleins pouvoirs ou tous autres instruments qui ont été délivrés au représentant de l'Etat en question autorisent ce représentant à établir par sa seule signature le consentement de l'Etat à être lié par le traité, sans ratification ;

c) si l'intention de ne pas exiger la ratification ressort nettement des déclarations faites au cours des négociations ou d'autres circonstances établissant cette intention ;

d) si le traité est en forme simplifiée.

« 3. Toutefois, même dans les cas visés au paragraphe précédent, la ratification est nécessaire :

a) si le traité lui-même prévoit expressément qu'il est sujet à ratification par les Etats signataires ;

b) si l'intention de rendre le traité sujet à ratification ressort nettement des déclarations faites au cours des négociations ou d'autres circonstances établissant cette intention ;

c) si le représentant de l'Etat en question a expressément signé le traité « sous réserve de ratification », ou si les pouvoirs, les pleins pouvoirs ou tous autres instruments qu'il a dûment présentés aux représentants des autres Etats qui ont négocié le traité prévoient expressément qu'il ne peut signer que « sous réserve de ratification ».

26. M. CASTRÉN rappelle que, pendant la première partie de la discussion, il a exprimé l'avis qu'en l'absence de disposition expresse concernant la ratification, la présomption doit être que la ratification n'est pas nécessaire. Toutefois, la majorité a adopté le point de vue contraire et le Comité de rédaction a suivi les vues de la majorité. En fait, dans la pratique des Etats, presque tous les traités qui sont en forme simplifiée entrent en vigueur sans ratification, ce que le Comité de rédaction a reconnu dans son texte.

27. Le Comité de rédaction a admis tant d'exceptions à la règle énoncée au paragraphe 1, qu'il n'en reste plus grand-chose. Il se rallie cependant à la décision de la majorité, et ne proposera que quelques modifications de forme.

28. Au paragraphe 2, l'alinéa *d*) doit être placé au commencement du paragraphe, car les traités en forme simplifiée sont les plus fréquents.

29. Il faudrait supprimer tout le paragraphe 3. Les cas mentionnés dans ses divers alinéas constituent

des exceptions aux exceptions énoncées au paragraphe 2 et relèvent par conséquent de la règle générale posée au paragraphe 1. Du reste, toutes les dispositions du paragraphe 3 sont en réalité des exceptions aux dispositions de l'alinéa *d*) du paragraphe 2, qui vise les traités en forme simplifiée. Par conséquent, si l'on décide de maintenir les dispositions du paragraphe 3, il faudrait les rapprocher de celles de l'alinéa *d*) du paragraphe 2. On pourrait également transférer les dispositions du paragraphe 3 à la fin du paragraphe 1, en les faisant précéder d'une formule indiquant que les traités doivent être ratifiés « notamment » dans les trois cas mentionnés aux alinéas *a*), *b*) et *c*) du paragraphe 3.

30. M. ROSENNE estime que la déclaration de principe contenue au paragraphe 1 doit être déplacée et figurer dans le commentaire. L'article 10 se composerait alors d'un paragraphe rédigé à peu près dans les mêmes termes que le paragraphe 3, indiquant quelles sont les catégories de traités qui sont sujets à ratification, et ce paragraphe serait suivi d'un second qui aurait à peu près la même teneur que le paragraphe 2 et indiquerait les catégories de traités qui ne sont pas sujets à ratification.

31. M. BARTOŠ dit que le texte mis au point par le Comité de rédaction représente un effort louable pour concilier les opinions divergentes manifestées au sein de la Commission lors de la discussion générale sur la question de la ratification ; mais, comme tout compromis, cette nouvelle rédaction n'est pas exempte de défauts. M. Bartoš accepte les paragraphes 1 et 3, mais il ne peut admettre le paragraphe 2. Pour ce qui est des alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 2, il accepte les exceptions mentionnées, mais seulement à la condition que la signature soit donnée par l'organe compétent pour renoncer à la ratification, ou que la renonciation à la ratification soit faite en vertu de pleins pouvoirs délivrés par l'organe compétent.

32. M. Bartoš se prononce nettement contre les alinéas *c*) et *d*) du paragraphe 2 pour des raisons de principe. En ce qui concerne l'alinéa *c*), il n'est pas recommandable de formuler une clause en des termes pouvant susciter un litige quant à l'intention des parties — élément purement subjectif qui détruit le principe.

33. Pour ce qui est de l'alinéa *d*), ce n'est pas d'après la forme extérieure d'un traité que l'on doit déterminer si celui-ci est sujet à ratification. C'est la substance même du traité qui est décisive en la matière.

34. Il ajoute qu'il est opposé à l'adoption de ce critère de la forme, parce qu'il donne lieu à une institution antidémocratique permettant à la diplomatie active de lier l'Etat sans consulter l'organe compétent et d'éviter ainsi le contrôle du corps représentatif du peuple. Il serait regrettable que les diplomates, maîtres du choix de la forme d'un traité, aient le pouvoir d'obliger juridiquement l'Etat d'une manière irrévocable en droit international.

35. M. Bartoš voudrait que ses déclarations figurent au compte rendu et soient considérées comme un vote contre le paragraphe 2 de l'article 10, mais il ne va pas jusqu'à demander un vote formel.

36. M. VERDROSS pense que le paragraphe 1 offre un énoncé exact de la pratique actuelle en ce qui concerne les traités autres que les traités en forme simplifiée. Par contre, les traités en forme simplifiée ne sont pas sujets à ratification.

37. Il propose donc, pour donner satisfaction à M. Castrén, de faire figurer au début de l'article 10 un paragraphe plus ou moins conçu dans les termes suivants :

> « En principe, les traités qui ne sont pas conclus en forme simplifiée doivent être ratifiés, à moins qu'ils ne relèvent des exceptions prévues dans le paragraphe suivant. »

38. Viendrait ensuite un deuxième paragraphe où seraient énumérées les exceptions à cette règle.

39. M. CASTRÉN accepte la proposition de M. Verdross.

40. M. BARTOŠ dit que, si cette proposition était adoptée, il se trouverait dans l'obligation de principe de voter contre l'ensemble de l'article.

41. M. YASSEEN exprime les craintes que lui inspire la rédaction de l'alinéa *c*) du paragraphe 2. Il est question, dans cette disposition, de « l'intention de ne pas exiger la ratification », intention qui doit ressortir de déclarations faites au cours des négociations. Il semble difficile d'admettre qu'une intention qui est restée dans l'abstrait, que rien ne traduit dans les dispositions du traité, puisse avoir, du point de vue juridique, des effets sur la formation du traité. Pareille solution ne serait pas aisément conciliable avec les règles admises en matière d'interprétation juridique.

42. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA croit qu'il serait peu indiqué de bouleverser l'équilibre délicat de l'article 10, dont les dispositions représentent un compromis entre les diverses opinions exprimées au cours de la longue discussion à laquelle a donné lieu la première lecture.

43. Le paragraphe 1 énonce la règle fondamentale en la matière, celle qui permettra de trancher les cas douteux ; c'est donc un élément indispensable du texte.

44 Passant au paragraphe 2, M. Jiménez de Aréchaga indique qu'il n'approuve pas l'exception posée à l'alinéa *d*), mais qu'il est disposé à l'accepter comme faisant partie du compromis.

45. Pour ce qui est du paragraphe 3, ses dispositions sont nécessaires pour donner latitude à des Etats tels que les Etats d'Amérique latine de recourir à la procédure du traité en forme simplifiée. Selon la pratique de ces Etats, c'est du fond du traité que dépend la question de savoir si celui-ci est sujet à ratification ; le paragraphe 3 permet à ces Etats d'utiliser la forme simplifiée tout en appliquant, le cas échéant, les règles relatives à la ratification.

46. De ces diverses considérations, M. Jiménez de Aréchaga conclut qu'il serait dangereux d'altérer l'ordonnance de l'article 10.

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la nouvelle version résultant d'un compromis, la rédaction ne peut en être très élégante. La présence de chacun des paragraphes dans le texte s'explique par le souci de tenir compte des diverses opinions qui ont été exprimées au cours de la discussion.

48. M. GROS approuve ce que vient de dire le Rapporteur spécial. Après un long débat, l'article 10 a été renvoyé au Comité de rédaction, qui a tenu compte de toutes les observations formulées au cours de cette discussion. Le Comité de rédaction est parvenu à réaliser un équilibre délicat entre des vues opposées. Comme toute solution de compromis, cette nouvelle rédaction a ses défauts, mais si on devait lui enlever un de ses éléments, c'est tout l'ensemble de l'édifice qui s'écroulerait. Cette observation vaut tout particulièrement pour le paragraphe 1.

49. M. Gros souhaiterait que la Commission, à moins qu'elle n'entende rouvrir toute la discussion sur le fond, accepte la formule de compromis qu'offre le texte du Comité de rédaction, quels qu'en puissent être les défauts, parce que ce texte est celui qui a le plus de chances d'obtenir l'adhésion des Etats.

50. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer l'article 10 au Comité de rédaction pour qu'il le réexamine, compte tenu de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 7. — PARTIES À UN TRAITÉ

ARTICLE 7 *bis*. — EXTENSION À D'AUTRES ETATS DE LA FACULTÉ DE DEVENIR PARTIE AU TRAITÉ

ARTICLE 7 *ter*. — PROCÉDURE SELON LAQUELLE UN ETAT DEVIENT PARTIE À UN TRAITÉ

51. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'à la 643e séance la Commission a décidé de remettre l'examen de l'article 7 jusqu'au moment où la Commission aurait commencé l'étude des articles relatifs à l'adhésion. Au début de la 648e séance, il a été décidé que cet examen serait à nouveau repoussé en attendant que la Commission ait résolu certains des problèmes que soulève l'article 13. Après l'examen de l'article 13 pendant près de trois séances, il a été décidé de renvoyer le texte au Comité de rédaction ; la Commission est ensuite passée à l'article 14, et l'article 7 n'a jamais été examiné. Le Comité de rédaction a maintenant préparé trois nouveaux articles, 7, 7 *bis* et 7 *ter*, rédigés sur la base des anciens articles 7 et 13 ; leur texte est le suivant :

« ARTICLE 7. — PARTIES À UN TRAITÉ

« 1. Peut devenir partie à un traité tout Etat auquel la faculté de devenir partie au traité est expressément reconnue par le traité.

« 2. De plus, sauf intention contraire exprimée dans le traité ou ressortant des circonstances de la négociation, la faculté de devenir partie au traité est censée appartenir à tout Etat qui a participé à l'adoption du texte du traité ou a été invité à assister à la conférence au cours de laquelle le traité a été élaboré, quand bien même il n'aurait pas participé à l'adoption du texte du traité.

« ARTICLE 7 *bis* (ANCIEN ARTICLE 13). — EXTENSION À D'AUTRES ETATS DE LA FACULTÉ DE DEVENIR PARTIE AU TRAITÉ

« 1. La faculté de devenir partie au traité peut être reconnue à des Etats autres que les Etats mentionnés à l'article 7, par accord ultérieur de tous les Etats qui ont adopté le texte du traité ; cependant, une fois le traité en vigueur, passé un délai de... ans après son adoption, l'accord des parties au traité suffit.

« 2. Sauf intention contraire exprimée dans le traité ou ressortant des circonstances de la négociation, la faculté de devenir partie à un traité multilatéral de caractère général peut être reconnue à des Etats autres que les Etats mentionnés à l'article 7 :

a) Lorsqu'il s'agit d'un traité élaboré au cours d'une conférence internationale réunie par les Etats intéressés, par le consentement ultérieur des deux tiers des Etats qui ont élaboré le traité ; cependant, une fois le traité en vigueur, passé un délai de... ans après son adoption, le consentement des deux tiers des parties au traité suffit ;

b) Lorsqu'il s'agit d'un traité élaboré au sein d'une organisation internationale ou au cours d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale, par décision de l'organe compétent de ladite organisation, prise conformément aux dispositions du règlement intérieur de cet organe applicables en matière de vote.

« 3. *a*) Lorsque le dépositaire d'un traité multilatéral de caractère général reçoit d'un Etat une demande formelle à être admis à devenir partie au traité en vertu des dispositions du paragraphe 2 du présent article,

i) dans les cas prévus à l'alinéa *a*) du paragraphe 2, il communique cette demande aux Etats dont le consentement est requis d'après cet alinéa ;

ii) dans les cas prévus à l'alinéa *b*) du paragraphe 2, il saisit de cette demande, dans le plus court délai possible, l'organe compétent de l'organisation dont il s'agit.

b) A l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de la communication de la demande, le consentement d'un Etat auquel la demande a été communiquée en application de l'alinéa *a*) i) du paragraphe 3 est présumé, si cet Etat n'a pas notifié au dépositaire son opposition à cette demande.

« 4. Lorsqu'un Etat est admis, en vertu des dispositions du présent article, à devenir partie à un traité malgré l'opposition d'un ou de plusieurs Etats, tout Etat qui s'y oppose peut, s'il le juge bon,

notifier à l'Etat dont il s'agit que le traité n'entrera pas en vigueur entre les deux Etats.

« ARTICLE 7 *ter*. — PROCÉDURE SELON LAQUELLE UN ETAT DEVIENT PARTIE À UN TRAITÉ

« A moins que les Etats participant aux négociations n'en conviennent autrement, les conditions dans lesquelles un Etat devient partie à un traité sont celles qui résultent des principes et des règles de procédure énoncés aux articles 8 à 18 des présents articles. »

52. Les trois nouveaux articles représentent un essai de traiter dans son ensemble la question de la faculté de devenir partie à un traité, de sorte que les dispositions qui y figurent s'appliquent également en cas de signature, de ratification, d'adhésion ou d'acceptation. Dans le projet original du Rapporteur spécial, la question de ce qu'on a appelé « droit de participation » faisait l'objet de l'article 7 (Etats ayant le droit de signer un traité) et de l'article 13 (Participation à un traité par adhésion) — bien que l'expression « droit de participation » ne se trouve nulle part dans ces articles.

53. Sir Humphrey invite donc la Commission à fixer son choix entre la présentation d'ensemble qui a été adoptée dans les nouveaux articles 7, 7 *bis* et 7 *ter*, et la formule traditionnelle qui consiste à traiter en premier lieu de la signature, puis des autres modalités selon lesquelles un Etat peut devenir partie à un traité.

54. Ces trois articles font ressortir que les questions relatives à la faculté de devenir partie se posent non seulement à l'occasion de la signature, mais aussi lorsqu'il s'agit des autres procédés que l'on peut employer à cette même fin. Si l'on se reporte par exemple à certains traités multilatéraux généraux, on voit que l'acceptation est la seule procédure prévue dans le traité pour permettre à un Etat d'y devenir partie.

55. Dans l'article 7 *bis*, les règles énoncées à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 sont en harmonie avec la règle de la majorité des deux tiers qui a été adoptée par la Commission comme règle supplétive pour l'adoption du texte du traité par une conférence internationale.

56. M. BARTOS pense que la Commission devrait décider si elle examinera les trois articles ensemble ou séparément.

57. M. de LUNA rappelle que des sujets de droit international autres que des Etats peuvent devenir parties à des traités : l'énoncé du paragraphe 1 de l'article 7 n'est donc pas rigoureusement exact. Il est vrai que la Commission a décidé de ne pas s'occuper des organisations internationales, mais il est également vrai que des sujets de droit international autres que les Etats ou les organisations internationales peuvent conclure des traités.

58. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate que les dispositions des articles 7, 7 *bis* et 7 *ter* ne s'appliqueraient pas aisément à des collectivités belligérantes. Le seul autre sujet de droit international auquel on pourrait penser serait le Saint-Siège, qu'il serait possible, si besoin en est, d'englober expressément dans la définition du mot « Etat ».

59. M. VERDROSS propose de supprimer, au paragraphe 2 de l'article 7, les mots « De plus », qui lui paraissent peu élégants.

60. M. CASTRÉN propose de supprimer, au même paragraphe, les mots « quand bien même il n'aurait pas participé à l'adoption du texte du traité ».

61. M. LACHS dit que l'article 7 pose le problème du rapport entre traités « ouverts » et traités « fermés », rapport sur lequel il a appelé l'attention de la Commission à une précédente séance, lors de la discussion générale sur l'article 13 [2]. A son avis, l'article devrait ouvrir plus largement la porte à une participation générale. Le silence du traité sur ce point ne doit pas nécessairement être interprété comme signifiant que le traité est fermé aux autres Etats. Ce silence peut être dû au fait que les parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur les clauses à insérer dans le traité à ce sujet, ou encore à ce qu'elles ont souhaité voir quelle serait la suite des événements et ce que donnerait l'application du traité.

62. Certains traités multilatéraux de caractère général doivent, de par leur nature même, être aussi largement ouverts que possible à l'adhésion. Le paragraphe 1 devrait donc être renvoyé à la fin de l'article, puisque la règle qu'il énonce est une règle supplétive.

63. Le rapport numérique entre les Etats qui sont invités à participer aux travaux de conférences internationales réunies pour élaborer un traité de caractère général et ceux qui n'y sont pas invités s'est modifié depuis les conférences de codification de La Haye ; or il est souhaitable, dans l'intérêt d'une mise en œuvre plus complète des traités, de ne pas interdire aux Etats qui n'ont pas pris part à la rédaction d'un traité de devenir partie audit traité.

64. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, fait observer que, dans les actes finals de la Conférence sur le droit de la mer tenue à Genève et de la Conférence de Vienne sur les privilèges et immunités diplomatiques, le Saint-Siège figurait dans l'énumération des Etats représentés à la conférence.

65. M. ROSENNE pense que le Comité de rédaction devrait accorder quelque réflexion au sens qu'il entend donner au mot « participation », qui a été utilisé dans des acceptions différentes dans certains des articles déjà adoptés. Le Comité de rédaction devrait en outre examiner à nouveau s'il convient ou non de conserver, au paragraphe 2 de l'article 7, le mot « censée ». Se fondant sur une expérience personnelle malheureuse, celle d'une affaire perdue devant la Cour internationale de Justice, qui tournait précisément autour de ce mot, M. Rosenne fait observer que le mot « censé » (« *deemed* ») a pour effet de créer une fiction juridique.

[2] 650e séance, par. 22 à 29.

66. La formule que le Comité de rédaction a trouvée pour résoudre la question que M. Rosenne avait posée au cours des débats, est excellente.

67. M. AGO n'a pas d'objection, quant au fond, contre les dispositions de l'article 7, mais il estime que l'ordre suivi viole les règles de la logique. Si l'on étudie l'article dans son texte actuel, on pourrait presque en déduire que les Etats qui ont pris part à l'adoption du texte ne peuvent devenir parties au traité, sauf disposition expresse du traité à cet effet. Or ces Etats sont, avant tout, ceux qui peuvent automatiquement devenir parties au traité ; cela devrait être dit dans un paragraphe figurant au début de l'article. Ce paragraphe devrait être suivi de la disposition relative aux Etats qui ont été invités à se faire représenter à la conférence, mais qui n'ont pas participé à l'adoption du texte. Il faudrait enfin reprendre le paragraphe 1 qui deviendrait le dernier paragraphe de l'article.

68. M. BRIGGS éprouve quelque incertitude sur la portée de l'article 7. Faut-il comprendre que, dans le texte anglais, le mot « *participation* » a identiquement le même sens que l'expression « *becoming a party* » (devenir partie) ?

69. L'article 7 *bis* semble se rapporter à l'adhésion et à l'acceptation ; M. Briggs se demande si ces dispositions s'appliquent ou non lorsqu'il s'agit des autres modalités selon lesquelles un Etat peut devenir partie à un traité.

70. L'article 7 *ter* paraît trop large et trop vague. Quelles conséquences doit-on tirer du renvoi aux articles 8 à 19 ?

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que la perspective dans laquelle se place M. Briggs est peut-être un peu étroite. Il existe des traités multilatéraux auxquels on ne peut devenir partie que par acceptation, tandis que certains autres ne prévoient que la signature. Ce serait donc une erreur que de se borner à prévoir le cas de l'adhésion. L'une quelconque des procédures dont il est question dans la série des articles qui se termine avec l'article 18 (à l'exception de celui qui a trait aux effets juridiques de la ratification) peut être choisie, selon ce que prévoient les clauses du traité. Peut-être cela devrait-il être dit en termes plus explicites.

72. Sir Humphrey approuve la proposition de M. Ago tendant à renverser l'ordre des paragraphes de l'article 7 et à traiter séparément des conditions dans lesquelles peuvent devenir parties au traité, d'un côté les Etats qui ont pris part à l'adoption du texte et, de l'autre, ceux qui ont été représentés à la conférence, mais n'ont pas participé à l'adoption du texte.

73. M. Lachs a posé une question de fond fort importante. Le texte du Comité de rédaction a pour base les débats de la Commission ; de ceux-ci il ressort que l'on ne doit rien inscrire dans le projet qui soit de l'ordre de participation de caractère général, sans le rattacher à la procédure selon laquelle un Etat devient partie au traité, ou avec le consentement donné, sous une forme ou sous l'autre, par les Etats qui ont pris part à l'élaboration du traité ou par les Etats parties au traité. L'opinion généralement admise par les membres de la Commission au sujet des traités multilatéraux généraux semble être que les Etats devraient avoir leur mot à dire sur la question des partenaires avec lesquels ils auront ou non des relations découlant du traité et que, d'autre part, la Commission devrait aller aussi loin qu'il lui est possible dans le sens de l'ouverture de ces traités à l'adhésion. Il ressort toutefois de la pratique actuelle qu'il existe une limite que les Etats n'entendent pas dépasser. C'est ainsi, par exemple, que l'adhésion d'Etats autres que ceux qui ont pris part aux négociations n'est parfois admise que sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale.

74. M. LACHS note que le Rapporteur spécial admet que la question de la faculté de devenir partie aux traités multilatéraux généraux soulève un problème important. Il existe actuellement et, sans aucun doute, il y aura dans l'avenir d'autres traités de portée générale, qui ne sont pas nécessairement élaborés au sein des Nations Unies et qui peuvent contenir des dispositions différentes de celles que formule l'article 7 à propos de la faculté de devenir partie au traité. La présomption qui a pour point de départ, en cas de silence du traité, la nature du traité lui-même, devrait influer dans le sens de l'ouverture du traité à d'autres Etats. Lorsque les Etats n'ont pas expressément prévu le contraire au moment des négociations, ils ne devraient pas avoir le pouvoir d'empêcher des Etats tiers de devenir parties au traité.

75. M. YASSEEN considère le commentaire de M. Lachs comme tout à fait exact et conforme aux réalités modernes, en particulier pour ce qui est des traités multilatéraux généraux de portée universelle tels que les conventions qui codifient les règles de droit international. C'est non seulement dans l'intérêt des parties, mais également dans l'intérêt de la communauté internationale, dans son ensemble, que les règles posées par de tels traités soient aussi générales que possible. En conséquence, il est inopportun d'introduire une quelconque présomption excluant les Etats tiers en cas de silence d'un traité.

76. M. CADIEUX estime que le Comité de rédaction a fidèlement suivi les directives de la Commission et qu'il n'y a pas lieu de rouvrir le débat sur les questions de fond.

77. M. TABIBI est entièrement d'accord avec M. Lachs et ne voit aucun inconvénient à rouvrir le débat sur une question aussi importante. Lorsqu'un traité ne comporte aucune disposition expresse sur la faculté d'y devenir partie et lorsqu'en raison de sa nature même la participation de nombreux Etats est souhaitable, il devrait toujours y avoir une présomption en ce sens.

78. La mention des circonstances des négociations est susceptible de susciter des difficultés. A qui appartiendra-t-il de déterminer ce que l'on peut en déduire ?

De plus, il est très possible que l'attitude des parties évolue avec le temps.

79. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que, contrairement à ce qui paraissait être l'opinion de la Commission, M. Lachs semble préconiser l'insertion, dans l'article 7, de dispositions touchant l'adhésion d'Etats qui n'ont pas été invités à la conférence et dont le traité lui-même n'envisage pas l'adhésion. Il avait cru comprendre que la Commission souhaitait consacrer à cette question un article distinct.

80. M. GROS, parlant en sa qualité de Président du Comité de rédaction, rappelle que ce Comité a été chargé de traiter le sujet sous ses deux aspects différents, à savoir : les Etats qui, dès l'origine, sont parties au traité et les Etats qui pourraient ultérieurement devenir parties par le biais d'autres procédés.

81. En sa qualité de membre de la Commission, M. Gros déclare qu'il était entendu, aussi bien à la Commission qu'au Comité de rédaction, que l'on pourrait rouvrir la discussion générale sur ces articles. En conséquence, il tient à souligner que la proposition formulée au paragraphe 1 de l'article 7 ne comporte pas de restriction à une très large ouverture des traités collectifs, comme l'ont soutenu certains membres de la Commission. En vérité, il faut supposer beaucoup de choses pour parvenir à la thèse de M. Lachs. Par exemple, il faut supposer que, dans un traité d'intérêt général pour la communauté des Etats, il y a eu deux fautes majeures de négociation, le silence et l'oubli. S'il s'agit simplement de silence du traité alors que le problème avait été examiné lors de la conférence, la conclusion évidente est que les Etats qui ont négocié n'ont pu se mettre d'accord, le plus souvent faute d'une majorité des deux tiers, sur les conditions dans lesquelles le traité pourrait être ouvert à l'adhésion d'autres Etats. Mais comment va-t-on imposer aux négociateurs une nouvelle règle générale de droit en vertu de laquelle le traité est ouvert à tous les Etats, bien que le problème ait été examiné sans qu'il y ait eu accord sur ce point précis ? Pareille règle est juridiquement incompréhensible et ne repose sur aucune justification, ni de logique ni de droit. M. Gros tient à rappeler que, lors de toute négociation d'un traité multilatéral de portée générale, il y a toujours des discussions sur les conditions dans lesquelles le traité pourra être ouvert à d'autres Etats que les Etats participant à la négociation. Le seul cas auquel s'applique la thèse de M. Lachs est donc l'hypothèse vraiment exceptionnelle où la question n'a pas été discutée du tout par les négociateurs, c'est-à-dire l'hypothèse de l'oubli complet.

82. M. LACHS, tout en convenant avec M Gros qu'il n'y aurait pas de drame majeur à accepter la formule du paragraphe 1 de l'article 7, pense que l'amendement qu'il a proposé ne produirait pas non plus de résultats dramatiques si M. Gros estime que les deux éléments à envisager sont le silence et l'oubli ; M. Lachs, pour sa part, considère que ces éléments appartiennent à des catégories différentes, car le silence, par lui-même, peut être la conséquence de deux éléments différents, à savoir le défaut d'accord ou l'oubli.

83. Toutefois, c'est un tout autre point qui le préoccupe surtout. Pendant la durée du traité, il se peut que les Etat modifient leur point de vue et les positions qu'ils ont prises ; par conséquent, même si, en raison du défaut d'accord, la majorité nécessaire n'a pu être réunie, au moment où le traité a été rédigé et signé, cela ne signifie pas que l'accord ne pourra pas se faire par la suite. L'on ne peut pas maintenir les effets d'une décision prise lors de la négociation pendant toute la durée du traité : il faut tenir compte d'une évolution possible, ce dont l'histoire offre de nombreux exemples.

84. Tout en convenant avec M. Gros qu'il serait inadmissible d'imposer aux Etats une décision quelconque touchant les Etats à l'égard desquels ils seront liés par les termes d'un traité, M. Lachs estime qu'en la matière la Commission devrait se fonder sur certaines présomptions. Si un traité porte sur une question d'importance vitale pour l'ensemble de la communauté internationale et si, du fait d'un oubli, le traité passe sous silence la question de la participation, la présomption doit jouer en faveur du traité « ouvert ». Lorsque ce silence résulte du défaut d'accord, le projet de la Commission pourrait faire la part des changements d'attitude possibles. Dans l'article 7, la Commission traite en vérité de la rédaction d'une règle supplétive.

85. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que le point de vue développé par M. Lachs n'est pas confirmé par la pratique des Etats ; s'il en avait été autrement il aurait été tout disposé à insérer pareille règle. Pour citer un exemple de ce qui se produit dans la vie réelle, on ne peut imaginer de traité plus général que la Convention sur les relations diplomatiques et pourtant, comme c'est le cas dans d'autres traités multilatéraux récents, la procédure prévue pour l'adhésion d'autres Etats est conforme, dans ses grandes lignes, à l'article 7 *bis*.

86. Le PRÉSIDENT est d'avis que l'on peut renvoyer au Comité de rédaction les modifications rédactionnelles proposées par M. Rosenne et par M. Ago et que l'on pourrait également demander au Comité d'étudier la possibilité de traiter la question soulevée par M. Lachs.

87. M. GROS déclare ne pouvoir accepter la suggestion que vient de faire le Président, car le problème soulevé par M. Lachs est un problème de fond et on ne saurait tenir compte de sa proposition sans contredire la décision prise par la Commission. M. Lachs semble vouloir supprimer l'ensemble du passage qui suit les mots « tout Etat » au paragraphe 1 de l'article 7.

88. M. LACHS précise que sa proposition n'a pas une portée aussi large. Il espérait seulement convaincre la Commission d'inverser l'ordre des paragraphes et de stipuler, dans le texte actuel du paragraphe 2,

qu'en l'absence de toute disposition expresse dans les traités multilatéraux généraux, la présomption jouera en faveur de leur ouverture à l'adhésion de tous les Etats.

89. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, demande que la Commission prenne une décision sur la question de fond, afin qu'il puisse poursuivre la préparation du commentaire. Il espère que, sous réserve de modifications rédactionnelles, la structure d'ensemble des articles 7 et 7 *bis* sera maintenue.

90. M. AMADO pense qu'il convient, pour le moment, de conserver la structure de ces deux articles. Au vu des observations des gouvernements, la Commission pourra reprendre l'examen de l'opinion très intéressante avancée par M. Lachs.

91. M. YASSEEN demande que l'opinion de M. Lachs soit mentionnée dans le commentaire afin d'inciter les Etats à faire sur ce point des observations.

Il en est ainsi décidé.

L'article 7 est renvoyé au Comité de rédaction avec les modifications rédactionnelles proposées par par M. Rosenne et par M. Ago.

92. M. VERDROSS suggère de supprimer la deuxième partie du paragraphe 1 de l'article 7 *bis*. Selon cette phrase, si l'on suppose quatre Etats ayant conclu un traité et deux autres Etats admis à devenir parties au traité postérieurement à son entrée en vigueur, les parties contractantes seraient alors au nombre de six, mais il suffirait du consentement des quatre premières pour l'admission d'un septième Etat. Or, il faut que toutes les six aient voix au chapitre. La situation à laquelle se rapporte le paragraphe 2 est très différente, puisqu'il s'agit de traités élaborés au cours de conférences internationales ou au sein d'organisations internationales.

93. M. CASTRÉN estime que l'article 7 *bis* est satisfaisant, d'une façon générale, mais il voudrait faire une observation touchant le paragraphe 2. Il a déjà déclaré qu'il n'y a pas lieu de distinguer les conférences convoquées par les Etats intéressés et les conférences convoquées par une organisation internationale. Dans les deux cas, la conférence doit être libre de décider si d'autres Etats seront autorisés à devenir parties au traité élaboré et adopté par la conférence. En conséquence, M. Castrén propose de supprimer les mots « réunie par les Etats intéressés » dans l'alinéa *a*) du paragraphe 2 et, dans l'alinéa *b*) du paragraphe 2, les mots « ou au cours d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale ».

94. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que la proposition de M. Castrén porte sur une question de fond, sur laquelle la Commission s'est déjà prononcée. Par conséquent, cette proposition ne saurait être considérée comme une modification rédactionnelle.

95. M. YASSEEN, rappelle qu'il a déjà exposé ses vues à propos de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 de l'article 7 *bis*, pendant la discussion sur l'article 13 [3]. Dire que la décision de l'organe compétent d'une organisation internationale soit nécessaire pour qu'un Etat puisse devenir partie à un traité élaboré au sein de l'organisation constitue une proposition acceptable ; il n'en va cependant pas de même d'un traité élaboré par une conférence internationale, même lorsqu'elle a été réunie par une organisation internationale. Il réserve sa position sur ce point.

96. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que l'idée de M. Verdross devrait en réalité être présentée sous la forme d'un amendement différent de celui qu'il a proposé. M. Verdross se préoccupait de l'éventualité où des Etats admis à devenir parties au traité seraient tenus à l'écart de la décision tendant à admettre d'autres Etats. Il devrait suffire, pour régler cette question, de modifier légèrement la rédaction du paragraphe 1, et il ne paraît pas nécessaire de supprimer purement et simplement la seconde partie. Cette partie a été incluse dans le texte parce que la Commission avait décidé qu'un jour pourrait venir où il conviendrait d'empêcher les Etats qui n'ont pas usé du droit de devenir partie au traité de prendre part à la décision d'exclusion prise à l'égard d'autres Etats.

97. M. EL-ERIAN partage l'opinion de M. Castrén et estime que, dans ce contexte, il n'y a pas lieu de distinguer les conférences réunies par les Etats intéressés et celles réunies par une organisation internationale.

98. M. TOUNKINE, revenant à l'article 7, déclare que la Commission devrait rédiger avec précaution cet article relatif aux parties à un traité et devrait aborder ce problème du point de vue du développement progressif du droit international. Les traités touchant des questions qui intéressent tous les Etats devraient être ouverts à tous les Etats et aucun groupe de pays n'a le droit d'empêcher un autre Etat de devenir partie à ces traités : dans les relations internationales, un groupe de pays n'est pas habilité à formuler des règles touchant des questions d'intérêt général. Le Comité de rédaction a été informé que, en vertu d'une pratique en usage aux Nations Unies, certains Etats seulement sont autorisés à devenir parties aux traités conclus sous les auspices de l'Organisation : on peut citer comme exemple les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques. Cette pratique s'inspire de la politique de la guerre froide et a pour objet d'empêcher certains Etats socialistes de devenir parties à ces traités multilatéraux généraux. Cette pratique est contraire au fondement même du droit international contemporain. La Commission doit prendre pour guide non pas cette pratique, mais les buts et principes fixés dans la Charte des Nations Unies. La Commission devrait donc s'abstenir de toute démarche qui aurait pour résultat de consacrer une telle pratique comme règle de droit. La seule façon de contribuer au développement progressif du droit international, touchant le problème soumis à la Com-

[3] 649e séance, par. 46.

mission, est de rejeter pareille pratique, de s'inspirer des principes du droit international contemporain et d'en tirer la conclusion inévitable que les traités portant sur des questions d'intérêt général doivent être ouverts à tous les Etats.

99. Le PRÉSIDENT fait observer que la décision de la Commission sur les principes qui sont à la base des articles 7 et 7 *bis* demeure inchangée.

100. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que la Commission a déjà décidé que les arguments formulés à l'encontre de ces principes seront exposés en détail dans le commentaire.

101. Il paraît à peine utile d'entamer la discussion de l'article 7 *ter*, qui n'est qu'une introduction aux articles 8 à 18. En fait, il se pourrait fort bien que la Commission le juge superflu.

102. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 7 et 7 *bis* au Comité de rédaction pour qu'il les remanie en tenant compte des suggestions d'ordre rédactionnel faites en Commission et d'ajourner pour le moment l'examen de l'article 7 *ter*.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 30.

661e SÉANCE

Mercredi 13 juin 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

ARTICLE 19 *bis*. — DROITS ET OBLIGATIONS DES ETATS AVANT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le nouvel article 19 *bis* préparé par le Comité de rédaction sous la forme suivante :

« 1. Tout Etat qui prend part à la négociation, à l'élaboration ou à l'adoption d'un traité est tenu, tant qu'il n'a pas signifié qu'il n'entend pas devenir partie au traité, de l'obligation de bonne foi de s'abstenir d'actes par l'effet desquels les objets du traité seraient réduits à néant lorsque celui-ci entrerait en vigueur.

« 2. Est tenu de la même obligation, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité, à condition que celle-ci n'ait pas été indûment retardée, tout Etat qui a manifesté, par signature, ratification, adhésion, acceptation ou approbation, son consentement à être lié par le traité. »

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, lors de la discussion de divers articles, il a proposé que certains points particuliers soient transférés à l'article 19 *bis*. L'un de ces points est la question de l'entrée en vigueur provisoire. Le Comité de rédaction a décidé toutefois que ce problème serait traité dans les articles relatifs à l'entrée en vigueur [1].

3. Le Comité de rédaction a également décidé que la question de la force juridique des clauses finales d'un traité, avant son entrée en vigueur, devrait être réglée dans le cadre des dispositions relatives à l'authentification.

4. Après une discussion au sujet des dispositions qui devraient figurer à l'article 19 *bis*, le Comité de rédaction a finalement réduit cet article à deux paragraphes, l'un concernant la position d'un Etat qui prend part à la négociation ou à la rédaction d'un traité et l'autre relatif à la position d'un Etat qui a manifesté par signature, ratification, adhésion, acceptation ou approbation, son consentement à être lié par le traité. Lorsqu'à une séance antérieure la Commission a étudié, à propos de l'article 5, la question de l'obligation pour un Etat de s'abstenir d'actes dont l'effet serait de réduire à néant l'objet du traité, elle n'a nullement pris position, elle a simplement ajourné sa décision sur ce point [2]. Mais lorsqu'on s'occupe de la position d'un Etat qui accepte d'être lié par un traité, il n'est pas possible de s'en tenir à une méthode négative. Si la Commission accepte le texte de l'article 19 *bis* présenté par le Comité de rédaction, la Commission ira un peu plus loin que n'allait le texte original du Rapporteur spécial, mais pour sa part, il estime que l'on est fondé à dire que l'obligation en question existe en fait.

5. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que l'article 19 *bis* est approuvé.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 22. — ENREGISTREMENT ET PUBLICATION DES TRAITÉS

6. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le nouveau texte de l'article 22 préparé par le Comité de rédaction :

« 1. L'enregistrement et la publication des traités conclus par les Membres de l'Organisation des Nations Unies sont régis par les dispositions de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies.

---

[1] 657e séance, par. 3.

[2] 643e séance, par. 47.

« 2. Les traités conclus par un Etat partie aux présents articles, qui n'est pas Membre de l'Organisation des Nations Unies, seront, le plus tôt possible, enregistrés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et publiés par lui.

« 3. La procédure d'enregistrement et de publication des traités est régie par le règlement en vigueur pour l'application de l'Article 102 de la Charte. »

7. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le nouveau texte est très bref. Le Comité de rédaction a suivi les instructions que la Commission lui avait données de ne pas formuler de règle en la matière, mais de se borner à renvoyer à la Charte des Nations Unies et au Règlement établi en vertu de celle-ci. Aux termes du paragraphe 2, les Etats qui ne sont pas Membres des Nations Unies mais qui seront parties à la convention que la Commission est en train d'élaborer auront l'obligation d'enregistrer les traités auprès du Secrétariat des Nations Unies, mais ne seront pas passibles des sanctions prévues à l'Article 102 de la Charte.

8. M. ROSENNE signale que les mots « ou présenté pour classement et inscription au répertoire », qui figuraient entre parenthèses à la suite du mot « enregistré », au paragraphe 1 du texte initial de l'article proposé par le Rapporteur spécial, ont été supprimés dans la version adoptée par le Comité de rédaction.

9. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que ces mots devraient être insérés au paragraphe 2, puisque le Secrétariat a adopté la pratique de classer et d'inscrire au répertoire les traités présentés par les Etats qui ne sont pas Membres des Nations Unies.

10. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que l'article 22 ainsi amendé est approuvé.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 24. — LA CORRECTION DES ERREURS DANS LE TEXTE DES TRAITÉS POUR LESQUELS IL N'EXISTE PAS DE DÉPOSITAIRE

11. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le nouveau texte de l'article 24 rédigé par le Comité de rédaction :

« 1. Lorsque le texte d'un traité pour lequel il n'y a pas de dépositaire présente une erreur qui est relevée après l'authentification du texte, les Etats intéressés corrigent l'erreur d'un commun accord :

a) soit en apportant au texte du traité la correction appropriée et en demandant à des représentants dûment habilités à cet effet d'apposer leur paraphe dans la marge, en regard de la correction ;

b) soit en établissant un protocole distinct, un procès-verbal, un échange de notes ou un instrument analogue, consignant, d'une part, l'erreur contenue dans le texte du traité et, d'autre part, la correction que les parties ont décidé d'y apporter d'un commun accord ;

c) soit en établissant un texte corrigé de l'ensemble du traité par la même procédure qui avait été suivie pour le texte erroné.

« 2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également lorsque les deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité ne concordent pas et qu'il est proposé de considérer la rédaction de l'un des textes comme inexacte et comme devant être corrigée.

« 3. Lorsque le texte d'un traité a été corrigé conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article, le texte corrigé remplace le texte erroné dès la date de l'adoption de ce dernier. »

12. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate que l'article ne diffère pas fondamentalement de son texte initial ; le Comité de rédaction a cependant tenu compte de certains points soulevés au cours des débats.

13. M. CADIEUX propose que dans le texte français du paragraphe 2 les mots « deux ou plusieurs » soient remplacés par « deux ou multiples ».

14. M. GROS pense que les deux formules sont équivalentes mais il préfère la première.

15. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que M. Briggs a manifesté une certaine hésitation à accepter l'expression « deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité ». Si cette objection avait été acceptée on aurait utilisé le terme « versions » au lieu de l'expression « textes authentiques ». De l'avis du Comité de rédaction, il est correct de parler de deux ou plusieurs textes authentiques et non pas de deux ou plusieurs versions. Si l'on utilise l'expression « deux ou plusieurs versions » on laisserait entendre que l'une d'entre elles n'est pas authentique.

16. M. BARTOS fait observer que M. Rosenne et lui-même ont soulevé la question de la concordance des textes des traités établis en différentes langues ayant une force identique et faisant également foi. Depuis, ils sont tous les deux d'accord pour penser que le nouveau texte du paragraphe 2 de l'article 24 vise à la fois les erreurs dans les textes authentiques d'un traité et le manque de concordance des versions dudit traité rédigées en différentes langues. Si le Rapporteur spécial acceptait d'insérer dans le commentaire une explication en ce sens, il ne serait pas nécessaire d'énoncer la règle dans l'article même.

17. Selon M. Bartoš, on pourrait aussi préciser dans le commentaire que, bien que la Commission ait décidé que le texte corrigé n'aura pas d'effet rétroactif, les parties peuvent néanmoins y insérer une disposition expresse pour le rendre rétroactif.

18. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait remarquer que, dans le texte initial du paragraphe 3 de l'article 24, il avait ajouté les mots « sauf décision contraire des Etats intéressés ». En

maintenant ce membre de phrase dans le nouveau texte de l'article, on tiendrait compte du point soulevé par M. Bartoš.

19. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit qu'il ne comprend pas très bien la portée des mots « il est proposé », qui figurent au paragraphe 2. Il serait peut-être indiqué de modifier le texte actuel du paragraphe comme suit : « et lorsqu'il est considéré que la rédaction de l'un des textes est inexacte et doit être corrigée ».

20. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que, dans le texte initial, il avait souligné la nécessité pour les parties de s'entendre sur l'existence d'une erreur, car il existe un réel danger de voir l'une des parties déclarer unilatéralement que le texte est inexact et se servir de ce prétexte pour ne pas accepter le traité. L'accord des parties est la condition préalable de la rectification des erreurs. Lors de l'examen de l'article 25, relatif à la correction des erreurs dans le texte des traités pour lesquels il existe un dépositaire, il y aura lieu d'examiner sous un autre angle l'ensemble de la question de l'accord sur l'existence des erreurs ; dans ce dernier cas, les objections au texte sont faites soit par le dépositaire lui-même, soit par l'une des parties et une notification à cet effet est adressée à tous les Etats intéressés. Le paragraphe 3 de l'article 25 décrit cette procédure, et le Comité de rédaction, estimant que la procédure est sensiblement la même lorsqu'il n'y a pas de dépositaire, a employé une terminologie similaire dans le paragraphe *b*) de l'article 24, d'autant plus que le paragraphe 1 prévoit expressément l'accord des parties. Le Comité a pensé qu'en tout état de cause, il y aura une proposition formelle indiquant que l'un des textes doit être considéré comme inexact.

21. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, estime que dans ce cas la fin du paragraphe 2 devrait être remplacée par les mots « et qu'une demande de rectification de l'un des textes a été faite ». Le texte du Comité de rédaction n'indique pas assez clairement que la proposition doit être formelle.

22. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose que la dernière partie du paragraphe soit modifiée comme suit : « et qu'il est proposé de corriger la rédaction de l'un des textes ».

23. M. YASSEEN estime que la correction des erreurs devrait avoir un effet rétroactif comme le prévoit en fait le paragraphe 3. Une véritable correction doit avoir pour but de restituer la clause voulue dès l'origine par les parties. M. Yasseen évitera d'invoquer les règles du droit interne à cet égard ; la conclusion à laquelle il est parvenu est dictée par la nature même de l'erreur et de la correction. Toutefois, pour tenir compte de la question soulevée par M. Bartoš, on pourrait peut-être ajouter à la fin du paragraphe les mots « à moins que les parties n'en décident autrement ». Cette modification paraît justifiée, car on pourrait dire que dans certains cas déterminés le fait de ne pas reconnaître le caractère rétroactif d'une correction signifie que les parties attribuent à cette correction un rôle plus important que celui de révéler purement et simplement les intentions qu'elles ont eues à l'origine.

24. M. LACHS pense que l'adjectif « erroné » employé à l'alinéa *c*) du paragraphe 1 ne convient pas pour décrire le texte qui doit être corrigé, dont la caractéristique essentielle est d'être le texte original ; il se trouve seulement qu'il est erroné. C'est pourquoi il ne faut pas mettre l'accent sur l'erreur et il faut remplacer le mot « erroné » par « original ».

25. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que si le Comité de rédaction décide de maintenir l'alinéa dans sa forme actuelle, on pourrait peut-être remplacer le terme « erroné » par « défectueux » qui serait plus approprié.

26. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 24 au Comité de rédaction pour qu'il le remanie.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE PREMIER. — DÉFINITIONS

27. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction a revisé l'article 1er sous la forme suivante :

« 1. *a*) Un traité est tout accord international en forme écrite, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière (traité, convention, pacte, charte, statut, acte, déclaration, concordat, échange de notes, procès-verbal approuvé, mémorandum d'accord, *modus vivendi*, etc.), conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets de droit international et régi par le droit international.

b) L'expression « traité en forme simplifiée » s'entend d'un traité conclu par un échange de notes, un échange de lettres, un procès-verbal approuvé, un mémorandum d'accord, une déclaration commune ou tout autre instrument conclu par une procédure analogue.

c) L'expression « traité multilatéral général » s'entend d'un traité multilatéral relatif à des normes générales de droit international ou portant sur des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats.

d) Les mots « ratification », « adhésion », « acceptation » et « approbation » désignent, dans chaque cas, l'acte par lequel l'Etat manifeste sur le plan international son consentement à être lié par un traité.

e) L'expression « pleins pouvoirs » désigne un instrument formel émanant de l'autorité compétente d'un Etat et autorisant une personne donnée à représenter l'Etat soit généralement, en vue de conclure un traité, soit spécialement en vue de négocier ou de signer un traité ou de souscrire un instrument relatif à un traité.

f) Une « réserve » est une déclaration unilatérale faite par un Etat, quand il signe, ratifie ou accepte

un traité ou y adhère, et par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans son application audit Etat.

g) Le « dépositaire » est l'Etat ou l'organisation internationale chargés des fonctions de conservateur du texte authentique et de tous les instruments relatifs au traité.

« 2. Aucune disposition des présents articles n'influe en quoi que ce soit sur la manière dont le droit interne d'un Etat qualifie ou classe les accords internationaux. »

Il propose à la Commission d'étudier l'un après l'autre les divers alinéas du paragraphe 1.

28. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait remarquer que le nouveau texte de l'article 1er est beaucoup plus court que le projet original. Les définitions des mots « partie », « adoption », « authentification », « signature » et « signature *ad referendum* » ont été supprimées car elles figureront dans les articles correspondants. Le Comité de rédaction a cependant inclus la définition des expressions suivantes « traité en forme simplifiée », « traité multilatéral général » et « réserve ». Le Comité de rédaction a eu beaucoup de mal à définir les mots « ratification », « adhésion », « acceptation » et « approbation ».

29. M. TSURUOKA propose d'insérer au début de l'article 1er un passage introductif qui pourrait être rédigé de la façon suivante :

« Aux fins des présents articles, il convient de donner aux expressions suivantes le sens qui leur est attribué ci-après : ».

Il en est ainsi décidé.

30. M. PAREDES entend réserver sa position à l'égard des définitions qui figurent à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, et s'abstiendra lors du vote.

L'alinéa a) *du paragraphe 1 est approuvé.*

31. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présentant l'alinéa *b*) du paragraphe 1, explique que le Comité de rédaction s'est rendu compte qu'il ne pouvait définir l'expression « traité en forme simplifiée » autrement qu'en donnant des exemples, car pour définir cette notion en termes abstraits, il faudrait également que la Commission définisse ce qu'est un traité au sens formel. Il est difficile de donner de cette expression une définition complète car certains instruments, les protocoles par exemple, peuvent être considérés soit comme des traités en forme simplifiée, soit comme d'autres traités. C'est pourquoi on a décidé d'indiquer le sens auquel l'expression est prise dans le projet d'articles en énumérant certains instruments. Le Comité de rédaction a été tenté de définir le sens de l'expression par rapport à la ratification ou à l'absence de ratification, mais il s'est aperçu qu'une telle définition n'était pas admissible en réalité, car certains traités en forme simplifiée sont en fait sujets à ratification.

L'alinéa b) *du paragraphe 1 est approuvé.*

32. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, passant à l'alinéa *c*) du paragraphe 1, rappelle que ce qui distingue essentiellement un traité multilatéral général, c'est le caractère général de son objet. Ce caractère général est souligné de deux façons dans l'alinéa, par la mention qui y est faite, d'une part, des normes générales du droit international et, d'autre part, des questions d'intérêt général pour les Etats. La seconde mention a été ajoutée pour élargir la portée de la définition, car il y a beaucoup de traités multilatéraux qui ne sont pas relatifs à des normes du droit international, bien qu'ils soient d'un caractère indiscutablement général. Par exemple, les accords généraux sur les formalités d'entrée des véhicules automobiles dans divers pays ont un intérêt général pour l'ensemble des Etats, mais on ne peut pas dire que ces accords soient relatifs à des normes générales du droit international.

L'alinéa c) *du paragraphe 1 est approuvé.*

33. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise que les quatre définitions de l'alinéa *d*) du paragraphe 1 étaient séparées à l'origine. Le Comité de rédaction a d'abord essayé de faire la distinction entre les divers modes par lesquels un Etat s'engage à être lié par traité, et il a pu aisément établir la différence entre la ratification et les autres modes. Néanmoins, il a été peu à peu amené à conclure que les diverses formes que peut prendre l'engagement d'un Etat ne diffèrent que par le nom qu'on leur donne. La ratification et l'acceptation semblent être des procédures différentes car la ratification a un long passé en droit international, mais certaines formes d'acceptation ressemblent beaucoup à la ratification alors que d'autres se rapprochent beaucoup de l'adhésion. Il est également difficile de distinguer l'approbation de l'acceptation. Le Comité de rédaction a donc décidé qu'il suffisait en fait de souligner que les quatre mots désignent un acte qui produit effet sur le plan international et manifeste le consentement d'un Etat à être lié par un traité ; les différences qui peuvent exister entre les diverses procédures apparaîtront dans les articles correspondants.

34. M. VERDROSS, tout en acceptant la substance de l'alinéa *d*), fait observer que la signature également peut manifester le consentement définitif de l'Etat à être lié par un traité. S'il n'est pas fait mention de la signature à l'alinéa *d*), les dispositions de cet alinéa ne seront pas compatibles avec celles de l'article 9 (effets juridiques de la signature).

35. M. TOUNKINE pense comme M. Verdross qu'il faudrait mentionner la signature. Il suggère en outre d'ajouter les mots « ainsi désigné » après « l'acte ».

36. M. BRIGGS demande en quoi les dispositions de l'alinéa *d*) de l'article 1er différeront de celles des article 7, 7 *bis* et 7 *ter*, qui visent le fait de devenir partie à un traité et qui englobent la ratification, l'adhésion, l'acceptation, l'approbation et certains effets juridiques de la signature.

37. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que les articles 7, 7 *bis* et 7 *ter* visent les Etats

auxquels le traité est ouvert. La procédure suivant laquelle les Etats deviennent parties aux traités sera traitée dans les articles subséquents. Des articles distincts seront consacrés à la signature, à la ratification, à l'adhésion, à l'acceptation et à l'approbation ; ces articles seront courts parce que l'essentiel figure déjà aux articles 7, 7 *bis* et 7 *ter*.

38. M. AMADO demande des éclaircissements sur l'emploi de l'expression « manifeste sur le plan international » ; à l'alinéa *a*), le mot « traité » est défini comme un accord « international ».

39. Revenant sur la définition du « traité », il rappelle aussi les réserves et les remarques qu'il a faites précédemment sur le membre de phrase « régi par le droit international », expression qu'il ne saurait accepter.

40. Le moins que l'on puisse dire de cette définition, c'est qu'il est inutile de répéter le mot « international ».

41. M. GROS, en sa qualité de Président du Comité de rédaction, précise que le Comité a soigneusement étudié et pesé les observations et la proposition faites par M. Amado lors de la 655e séance. Toutefois, le Comité a préféré ne pas s'écarter de la décision que la Commission avait prise en 1959 d'inclure les expressions « accord international » et « régi par le droit international » dans la définition du traité qui figure à l'alinéa *a*) [3].

42. L'emploi des mots « accord international » est correct dans une définition destinée à une convention codifiant les règles du droit international. Cette expression indique que le mot « traité » n'embrasse pas, par exemple, des accords conclus entre un particulier ou une société d'une part et un Etat d'autre part.

43. Quant à l'opinion dissidente de M. Amado à propos de l'expression « régi par le droit international », attitude motivée par son expérience d'accords conclus entre Etats et soumis au droit interne de l'un des deux Etats intéressés, le Comité de rédaction est arrivé à la conclusion qu'il faudrait faire figurer cette opinion dans le commentaire. De l'avis des membres du Comité, ces accords, n'étant pas régis par le droit international, ne sont pas couverts par la définition du « traité » aux fins de ce projet d'articles.

44. A propos de l'alinéa *d*), M. Gros précise que, d'un commun accord, les membres du Comité de rédaction ont décidé d'indiquer dans ce texte que la ratification, l'adhésion, l'acceptation et l'approbation désignent l'acte par lequel l'Etat manifeste son consentement à être lié par un traité, non pas sur le plan du droit constitutionnel, mais sur le plan international. L'autorisation de ratifier, donnée dans les formes constitutionnelles, peut être très importante en droit interne ; toutefois, l'alinéa *d*) a pour seul objet de définir l'acte international qui porte la décision prise sur le plan interne à la connaissance des autres parties au traité. L'alinéa *d*) définit l'acte international par lequel se manifeste le consentement de l'Etat à être lié par le traité ; dans le cas de ratification, cet acte prend effet par le dépôt ou l'échange des instruments de ratification.

45. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que si l'on inclut la signature dans l'alinéa *d*) il faudra en traiter séparément, car la signature n'a parfois d'autre effet que d'authentifier le texte, alors que, dans d'autres cas, elle engage définitivement l'Etat.

46. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, signale que le mot français « manifeste » est préférable au mot anglais « *establishes* », qui implique des idées auxquelles les membres du Comité de rédaction n'ont peut-être pas pensé.

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, préfère le mot anglais. Il ne suffit pas qu'un Etat « manifeste » son intention d'être lié par un traité. La signature, qui est soumise à ratification, en constitue déjà la manifestation. L'alinéa *d*) vise la communication de l'instrument de ratification au moyen du dépôt de cet instrument ou de son échange avec celui de l'autre partie ; c'est ce dépôt ou cet échange qui constitue l'acte international de ratification.

48. M. VERDROSS est prêt à accepter le texte de l'alinéa *d*) sous réserve qu'on lui apporte la modification proposée par M. Tounkine.

49. Toutefois, il pense que l'on devrait pouvoir y mentionner la signature : la difficulté signalée par le Rapporteur spécial pourrait être écartée si l'on parle de « signature définitive ».

50. M. AMADO remercie le Président du Comité de rédaction de ses explications, qu'il accepte. Toutefois, il ne saurait, sans résistance, admettre l'emploi du mot « *establishes* » dans le texte anglais. Le verbe « *to publish* » ou « *to express* » serait peut-être préférable.

51. M. TABIBI appuie la proposition de M. Verdross tendant à mentionner la signature à l'alinéa *d*). La signature définitive joue un grand rôle comme moyen d'établir le consentement d'un Etat à être lié par un traité. Il y a de plus en plus de traités pour lesquels la ratification n'est pas requise et, dans ces cas, la signature est le seul acte international qui manifeste l'engagement des Etats à être liés par le traité.

52. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répondant à M. Amado, fait observer que le mot « *establishes* » ne figurait pas dans la définition originale. C'est le Comité de rédaction qui a introduit ce terme, vu l'impossibilité surtout de dire que l'Etat devenait partie au traité. Pour qu'un Etat devienne partie à un traité, il faut que le traité soit en vigueur, or l'entrée en vigueur dépend en général de la réunion d'un nombre déterminé de ratifications ou d'adhésions. Aucun des termes proposés par M. Amado n'implique exactement les mêmes idées que le mot « *establishes* ».

53. M. AMADO dit qu'il n'insiste pas sur sa suggestion.

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 97.

54. M. ROSENNE est en faveur de l'emploi du mot « *establishes* » et propose que le texte français soit aligné sur l'anglais.

55. Pour tenir compte de l'observation de M. Verdross, il propose de remplacer par une virgule le point qui se trouve à la fin de l'alinéa *d*) et d'ajouter les mots : « lorsque la signature ne suffit pas à cet effet ». Cette formule permettrait d'éviter les dangers d'une définition du mot « signature », qui comporte plusieurs sens, y compris celui d'une signature définitive.

56. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer au Comité de rédaction l'alinéa *d*) accompagné des propositions faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

57. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'alinéa *e*) et souligne que la définition des « pleins pouvoirs » est une version quelque peu modifiée de son premier projet.

58. M. VERDROSS propose d'indiquer dans l'alinéa que les pleins pouvoirs peuvent habiliter la personne intéressée à conclure définitivement le traité. Il ne sait pas si la formule « en vue de conclure un traité » est censée se référer à cette situation.

59. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que l'on n'a pas voulu se référer à l'acceptation définitive d'un traité en employant la formule « en vue de conclure un traité ».

60. L'alinéa *e*) distingue, d'une part, les pleins pouvoirs qui autorisent une personne à représenter un Etat pendant tout le processus de conclusion du traité, de la négociation jusqu'à la signature et, d'autre part, les pleins pouvoirs qui ne se rapportent qu'à une phase particulière de ce processus, telle que la négociation, la signature ou l'établissement en bonne et due forme d'un instrument relatif au traité.

61. M. de LUNA signale qu'outre les deux possibilités envisagées par le Rapporteur spécial, et celle qu'a mentionnée M. Verdross, il en existe une quatrième : le cas où les pleins pouvoirs autorisent le représentant, en termes très généraux, à négocier n'importe quel traité.

62. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, ne connaît pas de cas où des pleins pouvoirs aient été formulés en termes généraux autorisant un représentant à conclure un traité à titre « définitif » et où ces pouvoirs aient porté sur tout le processus, y compris le dépôt de l'instrument de ratification. En tout cas, les pleins pouvoirs doivent énoncer tous les actes que le représentant est autorisé à accomplir.

63. Lorsqu'on donne pleins pouvoirs pour « conclure un traité », cela ne se rapporte qu'à la négociation, à l'adoption et à l'authentification du texte. Pour que le représentant ait le droit de signer le traité, il faut que ce soit expressément dit. Les pleins pouvoirs ne vont pas jusqu'à autoriser le représentant à engager définitivement l'Etat intéressé.

64. Les dispositions de l'alinéa *e*) semblent se rapporter à deux cas : celui des pleins pouvoirs autorisant une personne à représenter l'Etat pendant toute la procédure de conclusion du traité, jusqu'à la signature, et celui des pleins pouvoirs conférés en vue d'un objet précis : négociation, signature du traité ou dépôt des instruments de ratification.

65. M. GROS indique que la pratique des Etats fournit des exemples de pleins pouvoirs couvrant tous les stades de la procédure de conclusion des traités.

66. M. TOUNKINE souligne que la réponse à la question de savoir si les pleins pouvoirs permettent d'engager définitivement l'Etat peut fort bien dépendre des termes du traité lui-même. Les pleins pouvoirs sont en général conférés en vue de la négociation et de la signature d'un traité ; si, aux termes du traité tel qu'il se présente finalement, aucune ratification n'est requise, la conséquence en sera que les pleins pouvoirs engloberont l'acte final qui engage l'Etat.

67. M. BARTOŠ fait observer que le mandat général du droit interne, qui fait du représentant ou fondé de pouvoir un *alter ego* du mandant, est une institution inconnue en droit international. Il ne se rappelle aucun cas où le représentant ait été autorisé, d'une manière générale, à signer un traité, quel qu'il soit. Dans la pratique internationale, la formule « pleins pouvoirs généraux » désigne simplement les pleins pouvoirs en vue d'accomplir tous les actes se rapportant soit à un traité particulier ou à un groupe de traités, soit aux documents, qui peuvent être le résultat d'une conférence ou de négociations déterminées. M. Bartoš estime qu'il faut rendre plus clair l'énoncé de l'alinéa *e*) et ne pas utiliser une expression donnant l'idée d'une procuration générale.

68. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est entièrement d'accord avec M. Bartos et propose que l'expression « généralement en vue de conclure un traité » soit remplacée par une formule indiquant que les pleins pouvoirs peuvent autoriser une personne donnée à représenter l'Etat aux fins de la procédure complète de conclusion du traité, toutes étapes comprises. Cette modification entraînerait la suppression du mot « généralement » qui n'est pas satisfaisant.

69. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'alinéa *e*) au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

70. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique, à propos de l'alinéa *f*), que le Comité de rédaction a supprimé toute mention d'une « condition » et a décidé que le contenu de la seconde phrase du texte original de la définition des réserves pouvait être reporté au commentaire. Cette question est importante parce que les déclarations explicatives sont fréquentes et qu'elles constituent parfois une réserve déguisée.

71. M. ROSENNE propose, l' « approbation » ayant été mentionnée expressément à l'alinéa *d*), d'ajouter le mot « approuve » à l'alinéa *f*).

Il en est ainsi décidé.

L'alinéa f) *ainsi modifié est approuvé.*

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présentant l'alinéa *g*), déclare que le Comité de rédaction a envisagé la possibilité, notamment à propos de la Croix-Rouge, qu'il puisse y avoir d'autres dépositaires, mais parmi les membres du Comité qui sont conseillers juridiques de leur gouvernement, aucun ne se souvient d'un seul cas où le dépositaire n'ait pas été, soit un Etat, soit une organisation internationale.

73. M. ROSENNE fait observer que le mot « authentique » a un sens différent dans le texte revisé de l'article 24. Pour éviter toute confusion, il faudrait remplacer ce mot, à l'alinéa *g*), par le mot « original ».

74. M. BRIGGS pense qu'il s'agit plutôt de « l'instrument original » que du texte.

75. M. LACHS est d'accord avec M. Briggs.

76. Selon M. TSURUOKA, aucun adjectif n'est nécessaire pour qualifier le mot « texte ».

77. M. YASSEEN partage l'opinion de M. Tsuruoka.

78. M. CADIEUX fait observer que, si l'on supprime l'adjectif « authentique », il convient de compléter le mot « texte », par « du traité ».

L'alinéa g) *ainsi modifié est approuvé.*

79. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présentant le paragraphe 2, déclare qu'à la 655e séance cette clause a déjà fait l'objet d'une discussion à propos de l'article 1er sur les définitions et que la Commission semble en avoir approuvé la forme, d'une façon générale. La seule critique a été faite par M. Briggs, qui proposait que ce paragraphe soit placé à la suite de l'alinéa *c*). Personnellement, le Rapporteur spécial préférerait que ce texte demeure, en tant que disposition de caractère général, à la fin de l'article.

80. M. BRIGGS donne son accord.

81. M. de LUNA et M. CADIEUX demandent que le texte français soit rendu conforme à l'anglais.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2 est approuvé.

La séance est levée à 12 h. 25.

662e SÉANCE

Jeudi 14 juin 1962, à 11 h. 45

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

ARTICLE 25. — LA CORRECTION DES ERREURS DANS LE TEXTE DES TRAITÉS POUR LESQUELS IL EXISTE UN DÉPOSITAIRE

1. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que, ayant apporté un certain nombre de modifications de forme à l'article 25 du projet initial, le Comité de rédaction propose le nouveau texte suivant :

« 1. *a*) Lorsque le texte d'un traité pour lequel il y a un dépositaire présente une erreur relevée après l'authentification du texte, le dépositaire signale l'erreur à tous les Etats qui ont participé à l'adoption du texte et à tous autres Etats qui par la suite ont signé ou accepté ledit traité, et leur fait savoir que l'erreur sera corrigée si, dans un délai spécifié, la correction envisagée ne donne lieu à aucune objection.

b) Si, à l'expiration du délai fixé, la correction envisagée n'a donné lieu à aucune objection, le dépositaire apporte la correction au texte du traité, en apposant son paraphe dans la marge en regard de la correction, dresse et signe un procès-verbal de rectification et en communique un exemplaire à chacun des Etats parties au traité ou qui peuvent le devenir.

« 2. Lorsqu'une erreur est relevée dans une copie certifiée conforme d'un traité, le dépositaire dresse et signe un procès-verbal consignant, d'une part, l'erreur et, d'autre part, le libellé correct du texte et en communique un exemplaire à tous les Etats mentionnés au paragraphe 1, alinéa *b*) du présent article.

« 3. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également lorsque deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité ne concordent pas et qu'il est proposé de considérer la rédaction de l'un des textes comme inexacte et comme devant être corrigée.

« 4. Lorsqu'une proposition tendant à corriger un texte conformément aux dispositions des paragraphes 1 ou 3 du présent article donne lieu à une objection, le dépositaire notifie l'objection à tous les Etats intéressés ainsi que toutes autres réponses qu'il aura reçues à la suite des notifications visées aux paragraphes 1 et 3. Toutefois, s'il s'agit d'un traité élaboré soit sous les auspices d'une organisation internationale, soit lors d'une conférence convoquée par une organisation internationale, le dépositaire communique également la proposition de correction et l'objection faite à cette proposition, à l'organe compétent de l'organisation intéressée.

« 5. Sauf décision contraire des Etats intéressés, toutes les fois que le texte d'un traité a été corrigé conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article, le texte corrigé remplace le texte erroné dès la date de l'adoption de ce dernier sauf décision contraire des Etats intéressés. »

2. M. BARTOŠ estime que l'alinéa *a*) du paragraphe 1 du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial devrait préciser qui prend l'initiative de signaler qu'il existe une erreur dans le texte. Il faudrait ajouter quelques mots pour dire que la question peut être soulevée soit par le dépositaire, soit par un Etat intéressé.

3. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que l'on peut demander au Comité de rédaction

de rédiger une formule rendant convenablement cette idée.

4. M. CASTRÉN serait d'avis de développer le paragraphe 4 en vue d'indiquer ce qui se produirait au cas où un seul Etat, à l'encontre de tous les autres, maintiendrait son objection à une proposition de correction. M. de Luna a signalé cette lacune dans le projet original du Rapporteur spécial [1].

5. M. BARTOŠ exprime le même avis et pense qu'il faudrait ajouter, au moins dans le commentaire que le dépositaire doit notifier au Secrétaire général des Nations Unies, toutes les corrections apportées au texte d'un traité enregistré auprès de l'Organisation des Nations Unies.

6. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, expose que le Comité de rédaction a examiné la question soulevée par M. Castrén et a confirmé le Rapporteur spécial dans l'opinion qu'il avait exprimée au cours du débat antérieur, à savoir qu'il n'est pas souhaitable de prévoir une procédure pour le cas où les parties ne peuvent se mettre d'accord sur une correction. Il serait plus sage de ne pas statuer sur ce point par une disposition expresse et de la laisser régler par voie de consultation entre les Etats intéressés.

7. Il approuve l'addition proposée par M. Bartoš et estime qu'elle se rattache logiquement au paragraphe 5.

8. M. de LUNA ne peut partager entièrement l'opinion du Rapporteur spécial. Le paragraphe 4, sous sa forme actuelle, pourrait avoir pour conséquence que l'Etat qui fait objection exerce une sorte de veto qui empêcherait les corrections. Il est certainement possible d'insérer dans le projet une règle selon laquelle un différend relatif à une proposition de correction sera tranché par la même règle de vote que celle qui est appliquée pour l'adoption du texte.

9. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souhaiterait avoir le sentiment de la Commission sur ce qui est manifestement une lacune du texte. Une règle comme celle que M. de Luna suggère serait certes raisonnable, mais comporterait une procédure compliquée de notifications et de consultations.

10. M. CADIEUX propose de traiter la question dans le commentaire, où il serait dit que la Commission a examiné les deux possibilités, celle de rédiger une règle et celle de laisser régler la question par voie de consultation entre les Etats intéressés. Personnellement, il préfère la deuxième formule.

11. Le PRÉSIDENT propose, puisque aucun amendement formel n'a été proposé, de demander au Rapporteur spécial de rédiger un texte approprié pour traiter la question, qui serait inséré dans le commentaire.

Il en est ainsi décidé.

12. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, fait observer qu'il convient de modifier la fin du paragraphe 3 pour l'harmoniser avec le texte amendé du paragraphe 2 de l'article 24.

Il en est ainsi décidé.

L'article 25 est approuvé, sous réserve des modifications ci-dessus.

ARTICLE 26. — LE DÉPOSITAIRE DE TRAITÉS MULTILATÉRAUX

13. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction a préparé pour l'article 26 un texte nouveau, qui figure ci-après et qui est une version condensée des dispositions que le Rapporteur spécial avait rédigées concernant la désignation d'un dépositaire en cas de silence du traité.

« 1. Lorsqu'un traité multilatéral ne désigne pas de dépositaire, et à moins que les Etats qui l'ont adopté n'en soient convenus autrement, le dépositaire sera :

a) s'il s'agit d'un traité établi sous les auspices d'une organisation internationale ou lors d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale, l'organe compétent de cette organisation internationale ;

b) s'il s'agit d'un traité établi lors d'une conférence convoquée par les Etats intéressés, l'Etat sur le territoire duquel la conférence a eu lieu.

« 2. Lorsqu'un dépositaire refuse d'assumer ou n'assume pas ses fonctions, les Etats qui ont négocié le traité se consultent en vue de désigner un autre dépositaire. »

L'article 26 est approuvé.

INTRODUCTION AU CHAPITRE II DU PROJET DE RAPPORT DE LA COMMISSION

14. Le PRÉSIDENT indique que le Rapporteur spécial voudrait avoir l'avis de la Commission sur le contenu de l'introduction au chapitre qu'elle consacrera au droit des traités dans son projet de rapport à l'Assemblée générale.

15. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la section A de l'introduction au rapport qu'il a présenté est surtout un exposé de ce qui a été fait au cours des sessions précédentes et, bien qu'elle n'ait peut-être pas grand intérêt, on pourrait la conserver et la mettre à jour en y ajoutant un aperçu des travaux de la présente session.

16. M. TABIBI reconnaît que l'introduction au rapport du Rapporteur spécial a certes été de la plus grande utilité, en particulier pour les nouveaux membres comme lui ; il craint néanmoins qu'en insérant ce texte dans le projet de rapport de la Commission, non seulement on ne suscite des difficultés aux gouvernements en raison du travail supplémentaire de traduction et de l'étude que cela exigerait, mais encore qu'on ne les encourage à concentrer leur attention non pas sur le projet d'articles, mais sur des questions comme la précédente décision prise

[1] 657e séance, par. 89.

par la Commission de préparer une convention plutôt qu'un code. De toute façon, l'introduction sera reproduire dans l'annuaire de la Commission.

17. M. CADIEUX estime que le chapitre du rapport de la Commission qui portera sur le droit des traités devra comporter une introduction et, d'une façon générale, celle du rapport de Sir Humphrey pourrait être utilisée avec quelques modifications.

18. A son avis, il faudrait d'abord exposer plus clairement les raisons pour lesquelles la Commission est revenue sur la décision qu'elle avait prise à l'origine et a choisi d'élaborer un projet d'articles pouvant servir de base à une convention. Les raisons expliquant pourquoi elle avait initialement décidé de préparer un code ont été exposées de façon complète dans le rapport de la Commission sur sa onzième session [2].

19. Deuxièmement, il y aurait lieu d'ajouter, au début de la section B, quelques explications au sujet de la décision prise par la Commission de se borner pour le moment à préparer un projet contenant des articles relatifs à la conclusion, à l'entrée en vigueur et à l'enregistrement des traités.

20. Troisièmement, il faudrait expliquer que le présent projet ne se rapporte pas aux traités conclus par les organisations internationales.

21. Une introduction présentée sous cette forme modifiée aurait certainement son utilité et aiderait les gouvernements à rédiger leurs observations sur le projet.

22. M. ROSENNE estime qu'une introduction du genre de celle que le Rapporteur spécial a préparée est nécessaire, mais qu'elle doit être condensée et mise à jour.

23. Il faudrait d'abord ajouter, à la suite de la section A, une autre section où seraient résumées les discussions que l'Assemblée générale a consacrées depuis 1946 au droit des traités sur les sujets ci-après énumérés : les fonctions du dépositaire, les réserves, le manque de concordance entre les versions en différentes langues, les modifications aux traités et l'enregistrement des traités. Il y a eu aussi une discussion générale sur la codification du droit des traités qui a abouti à l'adoption de la résolution 1686 (XVI). Etant donné que la Commission présente pour la première fois une série d'articles parfaitement articulés conformément à la demande de l'Assemblée générale, il importe d'indiquer, dans l'introduction du rapport, qu'elle a tenu pleinement compte des débats de l'Assemblée. Il y a d'ailleurs un précédent : c'est l'introduction au projet de la Commission sur les relations consulaires [3]. Ce faisant, on agirait d'ailleurs en pleine conformité avec les dispositions de l'article 20 *a*) du Statut de la Commission.

24. En second lieu, on pourrait demander au Secrétariat de préparer un document en vue de la prochaine session de la Commission et des délibérations qu'elle consacrera à cette question ; ce document reproduirait diverses décisions prises par l'Assemblée générale sur le droit des traités, ainsi que des extraits pertinents des rapports de la Sixième Commission à l'Assemblée plénière, qui constitueraient une explication des décisions de l'Assemblée.

25. En troisième lieu, il importe d'insérer, dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa présente session, des explications plus complètes sur les raisons pour lesquelles la Commission a décidé de préparer un projet de convention sur le droit des traités de préférence à un code. M. Rosenne ne doute pas que la Commission ait agi de façon judicieuse en 1961 en décidant de faire sous la forme d'une convention la synthèse des travaux sur le droit des traités [4], et il approuve pour l'essentiel les vues exposées par M. Ago à la 620e séance. Il voudrait néanmoins appeler l'attention de la Commission sur le passage du rapport concernant les travaux de la onzième session, qui a eu lieu en 1959, où il est déclaré que le droit des traités n'est pas d'origine conventionnelle mais fait partie de l'ensemble du droit international coutumier [5]. De l'avis de M. Rosenne, la Commission a le devoir envers l'Assemblée générale, envers les gouvernements et envers les membres de toutes les professions juridiques d'approfondir davantage les raisons de ce changement et d'expliquer la manière dont on doit pouvoir surmonter la difficulté théorique à laquelle on risquerait de se heurter si l'on voulait donner force obligatoire à une convention sur le droit des traités.

26. M. BRIGGS pense que l'on pourrait discuter plus facilement de l'introduction au rapport si le Rapporteur spécial présentait un texte à la Commission.

27. M. TOUNKINE estime que le texte du Rapporteur spécial constitue une base satisfaisante pour l'introduction au projet d'articles, bien qu'il soit manifestement nécessaire d'y apporter certaines modifications.

28. Il note qu'au paragraphe 6 de l'introduction à son rapport le Rapporteur spécial a dit que, dans son rapport pour 1959, la Commission soulignait qu'elle n'envisageait pas que ses travaux sur le droit des traités pussent revêtir la forme d'une ou plusieurs conventions internationales, mais plutôt celle d'un « code de caractère général ». M. Tounkine a relu les comptes rendus analytiques de la onzième session et il a l'impression que la Commission n'était pas en faveur d'un code, mais qu'elle avait simplement laissé de côté la question de la forme que devraient revêtir ses travaux sur le droit des traités ; elle s'est bornée à examiner le projet d'articles tel qu'il avait été

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 92 et 93.

[3] *Ibid., 1961*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 61.V.1, vol. II), p. 92 et 93.

[4] *Ibid.*, p. 133.

[5] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 93.

soumis par Sir Gerald Fitzmaurice. On pourrait cependant dire que la Commission s'était montrée plutôt favorable à l'idée d'élaborer un code en 1956, au moment où Sir Gerald soumit son rapport préliminaire.

29. En second lieu, pour ce qui est des traités conclus par des organisations internationales, M. Tounkine rappelle que la Commission a décidé de ne pas s'occuper de cette question pour le moment et qu'il serait prématuré de laisser entendre dans l'introduction que ce problème complexe — qui est différent de celui qui se pose pour les traités conclus entre Etats — fera l'objet d'un chapitre ou d'une convention distincte.

30. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit qu'il ne faut pas oublier quelle est la nature du rapport que la Commission présente à l'Assemblée générale. Puisque la Commission soumet certains des articles sur le droit des traités aux gouvernements pour que ceux-ci fassent connaître leurs observations, son rapport ne saurait être définitif. Le rapport sur les travaux de la présente session sera analogue au rapport sur les travaux de la douzième session, en 1960, où le projet d'articles sur les relations et immunités consulaires a été communiqué, par lettre circulaire en date du 27 septembre 1960, aux gouvernements qui étaient priés de faire parvenir leurs observations avant le 1er février 1961. Le rapport sur la treizième session indique que, lors de l'examen par l'Assemblée générale du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session, le projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires qui en formait la partie essentielle a fait l'objet d'un échange de vues portant sur l'ensemble du projet et sur la forme qu'il devrait prendre, bien qu'il fût présenté à l'Assemblée générale pour information seulement, en raison de son caractère provisoire [6]. Il est bien évident qu'il faudrait suivre la même procédure dans le cas du projet d'articles sur le droit des traités. C'est pourquoi le rapport sur les travaux de la quatorzième session ne doit pas être aussi complet que lorsqu'un projet définitif aura été mis au point. L'introduction doit être brève et ne doit pas entrer dans le détail de questions qu'il y a lieu de réserver au rapport final.

31. En ce qui concerne la proposition faite par M. Rosenne de rédiger un résumé des débats que l'Assemblée générale a antérieurement consacrés au droit des traités, M. Liang pense qu'un document de ce genre devrait figurer dans le rapport définitif plutôt que dans la documentation préliminaire. De toute façon, il n'est pas du tout certain que le Rapporteur spécial puisse préparer ce rapport dans le peu de temps qui reste. Naturellement, en 1963, la Commission examinera tous les moyens dont elle dispose pour rédiger sur le droit des traités un commentaire aussi riche de substance et aussi utile que ceux dont il est question à l'article 24 de son statut. Il semble donc que le mieux serait que le Rapporteur spécial soumette à la Commission un projet d'introduction qui tiendrait compte des observations qui ont été présentées au cours de la discussion.

32. M. TOUNKINE rappelle la décision prise il y a deux ou trois ans par la Commission selon laquelle les Gouvernements doivent avoir deux ans pour soumettre leurs observations sur les projets préparés par la Commission. Dans le cas du projet sur les relations et immunités consulaires, il a été dérogé à cette règle en raison de circonstances spéciales. Ainsi donc, si les articles que la Commission examine en ce moment sont soumis à l'Assemblée générale, la Commission ne pourra procéder à la seconde lecture qu'en 1964. Il faudrait indiquer dans l'introduction que cette partie du projet doit être soumise aux gouvernements.

33. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il désire vivement avoir l'avis de la Commission sur l'introduction. Il est évident qu'il ne pourra pas préparer le résumé demandé par M. Rosenne, puisque le Secrétariat est mieux placé que n'importe quel rapporteur spécial pour traiter cette question.

34. Le point le plus important qui ait été soulevé au cours du débat porte sur la décision de passer de l'idée d'un code à celle d'une convention. La question a été brièvement discutée à la treizième session, et Sir Humphrey a retiré de ce débat l'impression que tous les membres ont des raisons différentes de penser qu'il est souhaitable d'établir une convention. Il était persuadé quant à lui que, dans la situation internationale actuelle, un code ne pourrait avoir la même efficacité qu'une convention élaborée de façon satisfaisante et adoptée par les Etats. De plus, les gouvernements ne s'intéresseront pas de la même façon à un code théorique qu'à une convention qu'ils auront signée et suivie à chacune des étapes du processus de sa conclusion. Une convention représenterait donc pour les travaux de la Commission un résultat final beaucoup plus appréciable qu'un code. Toutefois, le problème n'ayant pas été examiné en détail à la précédente session, le Rapporteur spécial serait heureux que les membres de la Commission présentent des observations de nature à renforcer la position qui a été adoptée.

35. M. de LUNA dit que l'expérience des deux Conférences sur le droit de la mer tenues à Genève en 1958 et en 1960, ainsi que de la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques tenue en 1961, confirme la sagesse de la décision prise par la Commission de rédiger le projet d'articles sur le droit des traités de manière à pouvoir l'incorporer dans un projet de convention plutôt que dans un code.

36. Même lorsque certaines règles de droit international coutumier ne sont pas contestées, il est d'un grand intérêt pratique de donner aux nouveaux Etats indépendants l'occasion de définir leur position concernant ces règles telles qu'elles se présenteront dans un projet de convention soumis à une conférence internationale de plénipotentiaires. Ainsi, les nouveaux Etats donneront leur sanction formelle aux règles en question, ce qui éclaircira la situation et assurera une base solide au droit.

[6] *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 61.V.1, vol. II), p. 93.

37. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission ne se propose nullement de revenir sur sa décision de rédiger le projet d'articles en vue de la conclusion d'une convention sur le droit des traités.

38. Pour l'introduction au chapitre que la Commission va consacrer au droit des traités dans son rapport sur la présente session, il semble généralement admis que, sous réserve de corrections minimes, l'introduction au rapport du Rapporteur spécial constitue une base satisfaisante.

39. Quant à la suggestion faite par M. Rosenne, le Président estime que la session est trop avancée pour la prendre en considération à cette session ; la Commission pourrait peut-être l'examiner lors de la deuxième lecture. En attendant, il se joint aux autres membres de la Commission pour prier le Secrétariat de rédiger une étude d'ensemble sur les débats de l'Assemblée générale relatifs au droit des traités.

40. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il tiendra compte de la remarque de M. Tounkine et procédera à l'adaptation nécessaire dans le passage correspondant de l'introduction qu'il préparera.

41. En ce qui concerne les traités conclus par les organisations internationales, il a fait des recherches poussées sur la question et a rédigé un certain nombre d'articles. Cependant, il n'a pas présenté ce projet à la Commission, parce qu'il n'est pas recommandable de mettre au point les articles relatifs aux traités d'organisations internationales avant d'avoir terminé le projet d'articles relatif aux traités entre Etats. Il va de soi que l'introduction au rapport rendra compte de la décision prise par la Commission de s'occuper seulement des traités entre Etats.

42. Il importe aussi de mentionner, dans le rapport de la Commission, sa décision selon laquelle le Rapporteur spécial doit lui présenter, à sa prochaine session, un rapport sur la validité des traités.

43. En dernier lieu, aux fins de la publication dans l'annuaire de la Commission pour 1962 du rapport qu'il a présenté, il déclare qu'il ajoutera à l'annexe un bref additif portant sur la question des réserves à la convention de l'IMCO qui lui a été signalée une fois son rapport écrit.

44. M. BARTOS souligne, sur le plan des principes, que, lorsque la Commission a adopté un de ses rapports, l'approbation par un vote de chacun des paragraphes représente une décision de sa part. En votant le paragraphe du rapport précisant que la Commission préparera la convention sur le droit des traités, elle s'est prononcée en faveur de cette décision. Les décisions de la Commission ne sont pas irrévocables, mais il est impossible de méconnaître leur existence.

45. Le PRÉSIDENT déclare que le Rapporteur spécial rédigera, compte tenu de la discussion, un projet d'introduction au chapitre II du rapport de la Commission, qui sera soumis à la Commission à une séance ultérieure.

La séance est levée à 12 h. 35.

663e SÉANCE

Lundi 18 juin 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 17. — FORMULATION DES RÉSERVES

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les nouveaux projets d'articles relatifs aux réserves qui ont été préparés par le Comité de rédaction.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que les diverses dispositions relatives aux réserves ont été revisées par le Comité de rédaction ; les trois articles originaux 17, 18, 19 ont été remplacés par cinq articles nouveaux, qui portent les numéros 17, 18, 18 *bis*, 18 *ter* et 19.

3. L'article 18 *ter*, relatif à l'effet juridique des réserves, et l'article 19, relatif au retrait des réserves, sont courts : en effet les dispositions de fond figurent pour la plupart à l'article 17, formulation des réserves, à l'article 18, acceptation des réserves et objection aux réserves, ou à l'article 18 *bis*, validité des réserves. La nouvelle rédaction de ces trois articles a beaucoup modifié l'ordonnance des dispositions qui figuraient dans le projet original de Sir Humphrey. Toutefois ces remaniements ont assez peu touché le texte de l'article 17, dont le nouveau libellé est le suivant :

« 1. Tout Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation d'un traité ou de l'adhésion à ce traité, formuler une réserve, à moins

a) que les réserves ne soient expressément interdites par le traité ou par les règles en vigueur dans une organisation internationale ;

b) que le traité n'interdise expressément les réserves à des dispositions déterminées du traité et que la réserve en question porte sur l'une desdites dispositions ;

c) que le traité n'autorise expressément une catégorie déterminée de réserves auquel cas les réserves n'appartenant pas à cette catégorie se trouvent implicitement exclues ;

d) ou, en cas de silence du traité sur la question des réserves, que la réserve dont il s'agit ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

« 2. *a*) Les réserves, qui doivent être consignées par écrit, peuvent être formulées :

i) lors de l'adoption du traité, soit dans le traité lui-même, soit dans l'acte final de la conférence

qui a adopté le traité, soit dans tout autre instrument rédigé à l'occasion de l'adoption du traité ;

ii) lors de la signature du traité, si ayant été adopté, il demeure ouvert à la signature ;

iii) ou, lors de l'échange ou du dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, soit dans l'instrument lui-même, soit dans un procès-verbal ou tout autre document annexé audit instrument.

b) Une réserve formulée lors de l'adoption d'un traité ou lors de la signature d'un traité soumis à ratification, acceptation ou approbation, ne produit effet que si l'Etat qui l'a formulée confirme formellement son intention de maintenir la réserve, lorsqu'il exécute l'acte par lequel il établit son consentement à être lié par le traité.

« 3. Toute réserve formulée postérieurement à l'adoption du traité doit être communiquée :

a) dans le cas d'un traité pour lequel il n'est pas prévu de dépositaire, à tout autre Etat partie au traité ou qui peut devenir partie ;

b) dans les autres cas, au dépositaire, qui transmettra le texte de la réserve audit Etat. »

4. Au paragraphe 1, le critère de compatibilité a été repris à l'alinéa *d*) pour le cas où le traité reste muet sur la question des réserves.

5. Le paragraphe 2 a trait à la méthode à suivre pour formuler les réserves.

6. Le paragraphe 3 traite de la communication des réserves ; il est beaucoup plus court que le texte précédent, dont il conserve cependant la teneur, quant au fond, dans sa presque totalité.

7. M. ROSENNE se déclare en mesure d'accepter l'article 17 dans le texte proposé par le Comité de rédaction, mais il aimerait proposer quelques modifications.

8. Afin de traduire la pensée véritable de la Commission, au début du paragraphe 1, il faudrait mentionner l'approbation après les mots « au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation... », et de plus, ajouter le mot « multilatéral » après le mot « traité ».

9. A la fin de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, il faudrait remplacer, dans le texte anglais, les mots « *confirms in a formal manner* » par les mots « *confirms formally* ».

10. Au paragraphe 3, il conviendrait de remplacer, dans le texte anglais, l'expression « *any other State* » par l'expression « *every other State* ».

11. M. BRIGGS exprime quelque doute à propos de la terminologie du paragraphe 1, dans le texte anglais, où sont employés, à propos des réserves, dans le premier membre de phrase, le mot « *formulation* » et, dans les alinéas qui suivent, le mot « *making* ». Cette difficulté ne se présente pas dans le texte français.

12. D'autre part, on pourrait, pour plus de simplicité, fondre en un seul les alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 1. Selon M. Briggs, s'il existe une distinction, c'est entre le cas prévu à l'alinéa *a*), où toutes les réserves sont interdites, et le cas prévu aux alinéas *b*) et *c*), où seules certaines réserves sont, soit expressément interdites, soit implicitement exclues.

13. Il serait possible de simplifier l'alinéa *d*) du paragraphe 1, en supprimant les mots « en cas de silence du traité sur la question des réserves ». Il est inconcevable que des Etats autorisent des réserves qui seraient incompatibles avec l'objet et le but du traité.

14. M. Briggs propose donc, pour le paragraphe 1, la nouvelle rédaction suivante :

« 1. Tout Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation d'un traité, ou de l'adhésion à ce traité, formuler une réserve, à moins

a) que toutes les réserves ne soient expressément interdites par le traité ou par les règles en vigueur dans une organisation internationale ;

b) qu'une réserve déterminée ne soit expressément interdite ou implicitement exclue par les dispositions du traité ou par les règles en vigueur d'une organisation internationale ;

c) que la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité. »

15. M. Briggs propose de remplacer aux alinéas *a*) i) et *b*) du paragraphe 2, ainsi qu'au paragraphe 3, les mots « l'adoption du traité » par les mots « l'adoption du texte du traité ».

16. A l'alinéa *a*) ii) du paragraphe 2, il suffirait de dire « lors de la signature du traité ».

17. Au paragraphe 3, M. Briggs approuve la proposition de M. Rosenne tendant à remplacer, dans le texte anglais, les mots « *any other State* » par « *every other State* ».

18. M. TABIBI déclare ne pas vouloir insister pour la suppression de l'alinéa *b*) du paragraphe 1, mais n'en conserve pas moins l'opinion qu'il a exprimée au cours de la discussion générale de l'article 17 [1] ; en particulier, il n'est pas favorable à l'adoption d'une règle rigide du genre de celle qui figure dans cette disposition il lui paraît plus indiqué de faciliter les réserves que d'y mettre obstacle.

19. M. Tabibi relève qu'à l'alinéa *a*) iii) du paragraphe 2 il est question d'un « procès-verbal ». L'emploi de ce mot pourrait provoquer des erreurs d'interprétation, puisque les délégations font parfois des réserves dans le cours de leurs interventions à une conférence où est élaboré un traité ; en une occasion au moins, il a été dit que, du fait qu'une « réserve » avait été consignée dans les comptes rendus des séances d'une conférence, il s'agissait là d'une réserve valide au traité finalement adopté par cette conférence.

20. M. BARTOŠ estime que le texte de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 n'est pas suffisamment clair — on pourrait en déduire que, si deux Etats sont membres d'une organisation internationale, ils ne peuvent en aucun cas, même par accord conclu entre eux, formuler et accepter

[1] 651e séance, par. 72 et 73.

réciproquement une réserve qui va à l'encontre des règles établies par cette organisation. Or, en fait, on a voulu limiter l'application de cette clause au cas où le traité a été signé sous les auspices de l'organisation internationale intéressée ou lors d'une conférence convoquée par cette organisation, ou peut-être au cas où les Etats en question ont contracté envers l'organisation une obligation expresse qui est contraire à la substance de la réserve formulée. Il devrait être possible d'améliorer le texte de façon à faire nettement ressortir cette intention.

21. A l'alinéa *a*) i) du paragraphe 2, M. Bartoš ne voit pas très bien ce que l'on entend par « autre instrument ». Si on a voulu parler de la ratification, il souligne que la ratification étant postérieure à l'adoption du traité ne peut pas se faire « à l'occasion de » l'adoption du traité. De plus, la formulation d'une réserve dans l'instrument de ratification est déjà prévue à l'alinéa *a*) iii) du paragraphe 2.

22. Ledit sous-alinéa iii) ne précise pas qui doit établir le document dans lequel est consignée la réserve formulée lors de l'échange ou du dépôt des instruments de ratification, d'adhésion ou d'acceptation. Ce document pourrait être établi soit par l'Etat qui formule la réserve soit par tous les Etats qui ont participé à l'adoption du traité.

23. M. TSURUOKA déclare qu'il ne peut accepter ce système individualiste de réserve tel que le prévoit le projet d'article actuel ; en effet, selon ce système, le critère de compatibilité, qui devrait être un critère objectif, est laissé entièrement à la discrétion de chaque Etat et un traité peut entrer en vigueur entre un Etat qui formule une réserve et un Etat qui accepte le traité. Toutefois, M. Tsuruoka s'abstiendra de développer ce point au stade actuel.

24. Les dispositions de l'alinéa *d*) du paragraphe 1 sont insuffisantes. Que se passerait-il dans le cas où un Etat voudrait faire objection à une réserve pour d'autres raisons que l'incompatibilité de cette réserve avec l'objet et le but du traité ? Il se pourrait, par exemple, qu'une réserve, sans être réellement incompatible avec l'objet du traité, soit en contradiction avec une règle du droit international coutumier. Ou encore la réserve pourrait constituer une violation par l'Etat qui formule la réserve des obligations que cet Etat a contractées à l'égard d'autres Etats aux termes d'un traité antérieur.

25. M. Tsuruoka prend comme exemple un Etat qui s'est engagé par traité envers vingt autres Etats à soumettre à la Cour internationale de Justice tous les différends relatifs à l'interprétation des traités en général. Par la suite, un traité multilatéral est adopté qui comporte une clause soumettant à la compétence de la Cour internationale de Justice tous les différends relatifs à l'interprétation de ce traité particulier. Si alors l'Etat en question formule une réserve à cette clause précisément, cette réserve pourrait ne pas être incompatible avec l'objet et le but du traité, mais elle constituerait certainement une violation des obligations que l'Etat auteur de la réserve a contractées à l'égard des vingt autres Etats aux termes du traité préexistant. Il est inadmissible de laisser entendre que l'un de ces vingt pays ne pourrait pas invoquer cette violation pour motiver son objection à la réserve.

26. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que la question soulevée par M. Tsuruoka se rattache davantage à la validité des traités et qu'elle concerne donc la prochaine série d'articles. Il serait extrêmement difficile de tenir compte de cette question dans l'article 17.

27. Cependant, à l'article 18 la question de l'acceptation ou du rejet des réserves n'a pas été subordonnée au critère de compatibilité. Un Etat peut donc prendre toute décision qui lui plaira et, s'il considère que la réserve n'est pas conforme aux obligations souscrites par l'Etat qui la formule aux termes d'un traité préexistant, il est libre de faire état de ce fait lorsqu'il s'oppose à la réserve.

28. M. TSURUOKA indique qu'il a soulevé la question parce qu'au cours de la discussion certains membres de la Commission ont laissé entendre que l'Etat qui objecte à la réserve est tenu de se référer au critère de compatibilité. Mais il juge satisfaisante cependant l'explication du Rapporteur spécial, selon laquelle les Etats peuvent prendre en considération toute raison valable lorsqu'ils décident de l'acceptation ou du rejet d'une réserve. Il demande que cette explication soit consignée dans le commentaire.

29. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte que cela soit fait.

30. Passant aux amendements de forme qui ont été proposés, Sir Humphrey accepte ceux de M. Rosenne et de M. Bartoš, ainsi que la suggestion de M. Briggs tendant à employer aux paragraphes 2 et 3 l'expression « l'adoption du texte du traité ».

31. Quant à la question soulevée par M. Briggs à propos des expressions « formuler une réserve » et « faire une réserve » il déclare que, aux alinéas *a*), *b*), *c*) du paragraphe 1, cette dernière expression est employée à bon escient parce qu'un traité ne s'occupe pas simplement de la formulation des réserves. S'il autorise une réserve implicitement ou explicitement, cette réserve prendra effet et il est donc exact dans ce cas de parler d'une réserve « faite ». Dans la phrase introductive du paragraphe 1, par contre, il est question de la formulation d'une réserve qui n'a pas encore pris effet et dont on ne peut donc pas dire qu'elle ait été « faite ».

32. Sir Humphrey ne peut pas accepter la suggestion de fondre les alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 1. L'alinéa *c*) a son utilité car il indique clairement que, lorsque le traité autorise expressément une catégorie déterminée de réserves, ceci a pour conséquence d'exclure toutes les autres catégories de réserves. Il convient de faire ressortir cette conséquence.

33. Répondant à M. Tabibi, Sir Humphrey Waldock explique pourquoi il est question d'un « procès-verbal » à l'alinéa *a*) iii) du paragraphe 2 : parfois au moment du dépôt d'un instrument de ratification une réserve est formulée dans un bref « procès verbal » joint à l'instrument et déposé en même temps

34. La question des réserves faites oralement est importante, mais elle relève davantage de la formulation des réserves au moment de l'adoption du traité, dont il est parlé à l'alinéa *a*) i) du paragraphe 2. Une controverse s'est en fait instituée au sein de la Commission à propos des discours prononcés au cours d'une conférence. Certains ont prétendu que les déclarations faites dans ces discours doivent être considérées comme des réserves. A ce sujet, le Rapporteur spécial attire l'attention de la Commission sur les dispositions de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 qui exigent qu'une réserve formulée au moment de l'adoption d'un traité soit formellement confirmée, ce qui devrait contribuer dans une large mesure à résoudre le problème soulevé par M. Tabibi.

35. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 17 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18. — ACCEPTATION DES RÉSERVES ET OBJECTIONS AUX RÉSERVES

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le nouvel article 18 englobe à la fois l'acceptation des réserves et l'objection aux réserves ; les deux anciens articles 18 et 19 ont été fortement condensés et abrégés sans que rien d'essentiel ait été omis.

Le Comité de rédaction propose le texte suivant :

« 1. L'acceptation d'une réserve, dans un cas non prévu par le traité, peut être expresse ou tacite.

« 2. L'acceptation d'une réserve peut être faite expressément :

a) par tout procédé formel approprié, à l'occasion soit de l'adoption ou de la signature du traité, soit de l'échange ou du dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation ;

b) ou par la notification formelle de l'acceptation de la réserve, soit au dépositaire du traité, soit, s'il n'y a pas de dépositaire, à l'Etat qui formule la réserve et à tout autre Etat qui est en droit de devenir partie au traité.

« 3. *a*) Toute réserve sera présumée acceptée par un Etat qui n'aura formulé aucune objection dans les douze mois qui suivront la réception de la notification formelle de la réserve.

b) Toute objection formulée par un Etat qui n'a pas encore établi son consentement à être lié par le traité sera sans effet si, dans les deux ans qui suivront la date de la notification formelle de l'objection, l'Etat n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour établir son consentement à être lié par le traité.

« 4. Toute objection à une réserve est formulée par écrit et fait l'objet d'une notification :

a) à l'Etat auteur de la réserve et à tout autre Etat partie au traité ou qui est en droit d'y devenir partie, dans le cas d'un traité pour lequel il n'y a pas de dépositaire ; et

b) dans les autres cas, au dépositaire. »

37. M. TSURUOKA veut d'abord traiter de la présomption d'acceptation visée à l'alinéa *a*) du paragraphe 3. A son sens, les dispositions des articles 17 et 18 *bis* constituent un système dans le cadre duquel s'établit toute une série de relations bilatérales. Il doit donc souligner l'obligation de respecter le principe de l'égalité des Etats qui est le fondement même du droit international. Or, il y aurait violation de ce principe si, comme il est stipulé à l'alinéa *a*) du paragraphe 3, un Etat devait s'apercevoir un jour que du seul fait que douze mois se sont écoulés depuis qu'il a reçu notification de la réserve, il est entré à son insu en relations conventionnelles avec l'Etat auteur de la réserve.

38. La présomption énoncée à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 pourrait se défendre, si c'était la règle de l'unanimité qui jouait pour l'acceptation des réserves ; cette présomption permettrait alors d'introduire une certaine souplesse dans l'application d'une règle quelque peu rigide. Mais, dans le système de relations bilatérales qui a été adopté en vertu des articles 17, 18 et 18 *bis*, la présomption devrait être que l'Etat qui n'a pas expressément accepté une réserve l'a de ce fait rejetée.

39. L'alinéa *b*) du paragraphe 3 est également en contradiction avec le principe de l'égalité des Etats. Il prévoit en effet qu'un Etat qui désire ratifier le traité sans réserve, mais qui a fait objection à la réserve d'un autre Etat, ne dispose que de deux ans à compter de la date de son objection pour établir son propre consentement à être lié par le traité. Si l'on ajoute à ces deux ans le délai de douze mois fixé à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 pour la formulation de l'objection, l'Etat qui n'a pas de réserve à formuler dispose par conséquent d'un délai maximum de trois ans pour procéder à la ratification et à l'acceptation du traité. Etant donné la lenteur des travaux parlementaires, ce n'est guère là un long délai, et M. Tsuruoka estime que stipuler que la seule expiration de ce délai suffirait à priver l'Etat qui objecte, du droit de rejeter la réserve, ce serait violer le principe de l'égalité des Etats. Il considère que l'Etat auteur de la réserve n'a pas le droit d'imposer des relations conventionnelles à d'autres Etats aux conditions qu'il lui plaît de fixer.

40. M. ROSENNE juge l'article 18 acceptable. Il comprend la raison pour laquelle le critère de compatibilité n'est pas mentionné expressément ; cette mention n'est pas nécessaire, vu la disposition de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 de l'article 18 *bis*, puisque ce critère fait partie intégrante de l'ensemble du système actuellement proposé par le Comité de rédaction.

41. M. Rosenne partage les doutes de M. Tsuruoka en ce qui concerne l'utilité de l'alinéa *b*) du paragraphe 3. Si cet alinéa est maintenu, il doit constituer un paragraphe distinct étant donné qu'il a trait à une question différente.

42. Certaines critiques de M. Tsuruoka relatives à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 sont fondées ; il est bon néanmoins de conserver cet alinéa car il permet de clarifier la situation du point de vue juridique. Il n'est pas souhaitable d'obliger les Etats à répondre aux réserves par écrit, dans un sens ou dans l'autre.

43. M. Rosenne voudrait faire une suggestion à propos de l'alinéa *a*) du paragraphe 3, qu'il espère être d'ordre strictement rédactionnel. Alors qu'au paragraphe 1 il est question de l'acceptation expresse ou implicite d'une réserve, à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 apparaît l'idée de présomption qui crée une fiction juridique avec toutes les difficultés qu'elle peut entraîner dans le domaine du droit international et des relations entre Etats. Le Comité de rédaction devrait envisager l'emploi des mêmes termes qu'au paragraphe 1 et indiquer clairement ce qu'on entend par « acceptation implicite ». Cela écarterait les doutes que ne peut manquer de soulever le texte actuel de l'alinéa *a*) du paragraphe 3.

44. Parallèlement à la suggestion qu'il a faite concernant le paragraphe 3 de l'article 17, il propose, dans le texte anglais de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 et de l'alinéa *a*) du paragraphe 4 de l'article 18, de remplacer les mots « *any State* » par « *every State* » ou « *all States* ».

45. M. de LUNA convient qu'il faudrait faire de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 un paragraphe distinct. Dans son essence, la disposition est bonne. Effet doit être donné à une objection, à condition que l'Etat qui la formule montre son intérêt à devenir partie au traité. Cette idée serait peut-être mieux rendue si l'on remplaçait les mots « pris les mesures nécessaires pour établir » par les mots « établi valablement ».

46. Malgré les objections de M. Tsuruoka, M. de Luna est d'avis de conserver l'alinéa *a*) du paragraphe 3 pour sauvegarder autant que possible l'homogénéité du régime institué par le traité.

47. M. BRIGGS déclare que, si l'on admet le point de vue de la Commission, l'article 18 est acceptable quant au fond ; toutefois, l'alinéa *b*) du paragraphe 2 n'indique pas à quel moment une réserve est acceptée.

48. M. TABIBI dit qu'il n'a rien à objecter contre le fond même de l'article 18, mais il estime que l'acceptation d'une réserve ou l'objection qui lui est faite doit toujours être formulée expressément : la présomption envisagée à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 ne ferait que semer la confusion.

49. Du point de vue technique, il fait observer qu'il faudrait peut-être envoyer aux Etats des lettres leur rappelant d'envoyer sans faute la notification de leur acceptation ou de leur objection. Le nombre des Membres de l'Organisation des Nations Unies a doublé ces dernières années et comprend quantité de nouveaux Etats qui n'ont peut-être pas l'expérience des documents juridiques.

50. M. VERDROSS, félicitant le Comité de rédaction de sa remarquable réussite, déclare que l'article 18 lui paraît acceptable ; néanmoins, M. Tsuruoka a peut-être raison de trouver que le délai de douze mois prévu à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 est trop court : il vaudrait peut-être mieux ne pas fixer de délai avant d'avoir reçu les observations des gouvernements.

51. M. TSURUOKA n'est toujours pas convaincu de la nécessité de conserver l'alinéa *a*) du paragraphe 3 ; cette disposition pourrait avoir la grave conséquence de permettre à une minorité d'imposer sa volonté à la majorité.

52. Si l'alinéa subsiste sous la forme amendée par M. Tabibi, il faudrait exiger des Etats qu'ils fassent connaître leur acceptation ou leur objection par écrit.

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne pense pas, à la différence de M. Tsuruoka, que la présomption envisagée à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 soit superflue. Il importe que les relations conventionnelles entre deux Etats ne restent pas imprécises tant qu'un différend ne surgit pas. En outre, cette présomption figure dans un certain nombre de traités récents, dans lesquels le délai prévu pour faire objection est généralement plus bref que le délai proposé dans le texte dont la Commission est saisie.

54. Bien que le Rapporteur spécial ait eu des doutes concernant la clause que renferme l'alinéa *b*) du paragraphe 3, il en est venu à penser qu'elle n'est pas dépourvue d'utilité et ne devrait pas susciter de préoccupations injustifiées. Après tout, n'importe quel Etat peut formuler une objection et la retirer ensuite. L'alinéa, certes, pourrait former un paragraphe distinct.

55. M. BARTOS n'est pas entièrement satisfait de la manière dont est formulée la présomption de l'alinéa *a*) du paragraphe 3. Le texte ne dit pas que la présomption soit irréfragable et peut donc être interprété comme signifiant que, même après l'expiration des douze mois, la présomption peut être combattue, auquel cas le délai n'a pas de raison d'être. M. Bartos croyait se souvenir que la Commission s'était prononcée dans le sens opposé et qu'elle avait considéré le délai prévu pour la formulation des réserves comme un délai de forclusion ; ce délai une fois écoulé, la validité de la réserve est acquise.

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît que la présomption est prévue comme devant être définitive. La question soulevée par M. Bartos, qui intéresse essentiellement la forme, pourrait être renvoyée au Comité de rédaction avec celle de M. Rosenne.

57. M. TABIBI soutient que, pour assurer la certitude du droit, il faudrait stipuler que les Etats sont tenus de notifier qu'ils acceptent ou rejettent une réserve. Il espère que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction tiendront compte de la fermeté avec laquelle plusieurs membres de la Commission se sont exprimés à ce sujet.

58. M. TSURUOKA déclare qu'il n'insistera pas pour que l'on amende l'alinéa *a*) du paragraphe 3, bien qu'il n'en soit toujours pas satisfait, mais il croit qu'il faudrait mentionner dans le commentaire que les Etats qui ne veulent pas être liés par une réserve doivent notifier leur objection le plus tôt possible. On pourrait ne pas fixer de délai précis pour la notification d'une objection avant d'avoir les observations des gouvernements. La lenteur avec laquelle sont ratifiées les conventions conclues à la Conférence sur le droit de la mer, tenue à Genève en 1958, semble indiquer qu'un délai de trois ans n'est nullement excessif.

59. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, croit qu'il serait sage de ne pas préciser le délai envisagé à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 avant d'avoir reçu les observations des gouvernements.

60. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18 *bis*. — VALIDITÉ DES RÉSERVES

61. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente le nouveau texte d'article rédigé par le Comité de rédaction sur la validité des réserves :

« 1. *a*) Dans les cas prévus aux alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 1 de l'article 17, l'acceptation d'une réserve qui n'est pas exclue par les termes d'un traité n'est pas nécessaire pour en établir la validité ;

b) Dans le cas prévu à l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de l'article 17, la validité d'une réserve dépend de l'acceptation de cette réserve, dans les conditions prévues par les règles énoncées aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article.

« 2. Hormis les cas prévus au paragraphe 3 et sauf disposition contraire du traité, les règles suivantes s'appliquent aux réserves faites à un traité multilatéral :

a) l'acceptation de la réserve par un Etat qui peut devenir partie au traité suffit à établir la validité de la réserve dans les relations entre ledit Etat et l'Etat qui a formulé la réserve et confère à l'Etat auteur de la réserve la qualité de partie au traité à l'égard de l'Etat qui a accepté cette réserve, dès l'entrée en vigueur du traité ;

b) l'objection à une réserve empêche le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui fait objection et l'Etat qui a formulé la réserve sauf intention contraire exprimée par l'Etat qui fait objection.

« 3. Lorsque le traité dont il s'agit est l'acte constitutif d'une organisation internationale, si un Etat fait objection à une réserve, la décision sur la validité de la réserve appartient, sauf disposition contraire du traité, à l'organe compétent de ladite organisation.

« 4. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas à un traité multilatéral conclu par un groupe restreint d'Etats, auquel cas une réserve n'aura de validité que si elle est acceptée par tous les Etats parties au traité ou qui peuvent le devenir, exception faite des cas où

a) une règle contraire figure dans le traité lui-même ;

b) les règles en vigueur dans une organisation régionale ou autre en disposent différemment. »

62. L'article fait la distinction entre les traités multilatéraux généraux et les traités multilatéraux conclus par un groupe restreint d'Etats. C'est avec une certaine réticence que, en sa qualité de Rapporteur spécial, il s'est rallié à la majorité du Comité de rédaction qui pense que le système souple devrait s'appliquer aussi aux traités multilatéraux qui n'ont pas un caractère général, mais qui ont été conclus entre un nombre d'Etats considérable. Par contre, il faut garder la règle de l'unanimité pour la deuxième catégorie de traités. En fait, le Comité de rédaction a poussé le système interaméricain un peu plus loin que la Commission ne l'avait prévu.

63. M. VERDROSS voit une contradiction flagrante entre l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 18 *bis* et l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 17. Une réserve incompatible avec l'objet et le but d'un traité ne saurait, en aucune circonstance, être acceptable. En conséquence, il faudrait remanier le début de la première de ces dispositions de manière à stipuler que, en cas de doute sur la compatibilité d'une réserve avec l'objet et le but d'un traité, la validité de la réserve dépendra de son acceptation conformément aux dispositions des paragraphes 2 à 4.

64. La distinction entre un traité multilatéral ordinaire et un traité multilatéral conclu par un groupe restreint d'Etats n'est pas nette, car elle ne s'accompagne d'aucune indication numérique permettant de déterminer ce qui constitue un groupe « restreint ». Il faudrait supprimer le paragraphe 4 ou le remanier de façon qu'il s'applique aux traités multilatéraux qui n'ont pas un caractère général.

65. Pour qualifier l' « organe compétent » dont il est question au paragraphe 3, il faudrait ajouter une sorte de définition se référant à la capacité de conclure des traités internationaux.

66. M. AMADO joint ses félicitations à celles qui ont été adressées au Comité de rédaction pour son excellent travail ; les articles qu'il a rédigés sont remarquables par leur clarté et leur construction.

67. Le système proposé à l'article 18 met à l'honneur l'Amérique latine, mais il convient de se rappeler que la pratique en usage entre les Etats américains en matière de réserves n'a pas toujours été très uniforme. Elle s'est développée à propos de traités-lois et non d'accords concernant le règlement de conflits d'intérêts entre Etats, et elle a donc pour but de laisser certaines portes ouvertes. M. Amado ne peut souscrire au raisonnement de M. Tsuruoka, parce que, dans certains secteurs du droit international, il est impossible de ne pas être vague.

68. Au sujet du paragraphe 4, les comptes rendus des discussions antérieures sur les réserves devraient montrer qu'il s'est prononcé contre les vues assez extrémistes de M. Jiménez de Aréchaga, parce que, selon lui, il faut maintenir le principe de l'intégrité d'un traité et appliquer la règle de l'unanimité, à moins que les Etats intéressés n'en décident autrement.

69. M. CASTRÉN estime, comme M. Verdross, que la rédaction et le contenu du paragraphe 1 ne sont pas satisfaisants. L'alinéa *a*) du paragraphe 1 renvoie aux cas prévus aux paragraphes 1 *b*) et 1 *c*) de l'article 17 ; en fait, le paragraphe 1 *b*) de l'article 17 ne vise que les réserves expressément interdites par le traité et le paragraphe 1 *c*), bien qu'il soit rédigé de manière quelque peu différente, vise, lui aussi, des cas analogues.

70. Le paragraphe 1 *b*) de l'article 18 *bis* prévoit cependant que même une réserve qui est incompatible avec l'objet et le but du traité devient valable si elle est acceptée par les autres Etats, ce qui revient à dire que l'article 18 *bis* permet ce qui est expressément interdit par l'article 17. Certes, les Etats sont libres d'accepter des réserves, quelles qu'elles soient, formulées par d'autres Etats, et il existe des cas marginaux où il est difficile de dire avec certitude si une réserve est ou n'est pas contraire aux dispositions ou à l'objet et au but du traité. Il semble, néanmoins, peu souhaitable dans le projet de convention de commencer par interdire aux Etats de formuler des réserves douteuses pour les encourager ensuite à le faire.

71. C'est pourquoi M. Castrén propose de remplacer le paragraphe 1 de l'article 18 *bis* par un texte plus neutre, ainsi conçu :

« La validité d'une réserve qui est formulée conformément aux dispositions de l'article 17 et qui n'est pas expressément autorisée par le traité dépend de l'acceptation de la réserve dans les conditions prévues aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article. »

Il est évident que les réserves expressément autorisées par le traité sont valables sans qu'il soit nécessaire que les autres Etats intéressés les acceptent de nouveau, mais il vaut mieux le dire explicitement dans le projet de convention.

72. Une référence au paragraphe 4 devrait figurer au début du paragraphe 2, car les traités conclus par un groupe restreint d'Etats sont, eux aussi, des traités multilatéraux, ainsi qu'il est expressément dit au paragraphe 4. Pour harmoniser les textes anglais et français, il propose en outre de supprimer les mots « *if or* » qui figurent à la fin du paragraphe 2 *a*) du texte anglais.

73. Dans le paragraphe 4, il faudrait supprimer la référence aux paragraphes 1 et 2 parce que cette référence pourrait laisser entendre que le paragraphe 1 s'applique également aux cas visés au paragraphe 4. Il propose donc de remanier le paragraphe 4 comme suit : « Dans le cas d'un traité multilatéral conclu entre un groupe restreint d'Etats, cette réserve n'aura de validité..., exception faite » ; cette règle serait immédiatement suivie de la disposition qui constitue l'alinéa *a*) actuel. L'alinéa *b*) devrait être supprimé car il n'est pas clair ; il parle en effet d'organisations régionales « ou autres » alors que les organisations, en général, sont visées au paragraphe 3. Pour tenir compte du cas prévu à l'alinéa *b*) du paragraphe 4, il faudrait insérer dans le paragraphe 3, les mots « ou régionale » à la suite du mot « internationale ».

74. M. Castrén pense qu'il y aurait lieu d'inverser l'ordre des paragraphes 3 et 4.

75. Selon M. BARTOŠ, il semble y avoir une certaine incompatibilité entre le paragraphe 1 *a*) de l'article 18 *bis* et les dispositions de l'article 18 relatives à l'acceptation d'une réserve qui n'est pas prévue par le traité.

76. En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 18 *bis*, il est normal que cette disposition s'applique au cas où un groupe restreint d'Etats ont conclu un traité excluant expressément les réserves. Mais, si le traité lui-même n'exclut pas les réserves, la disposition ne devrait pas empêcher les parties de formuler des réserves, même lorsqu'il s'agit d'un traité conclu entre un groupe restreint d'Etats, si ce traité présente un intérêt général et si la teneur de la réserve est conforme à l'objet du traité.

77. Pour ce qui est du paragraphe 1 *a*), M. Bartoš serait disposé à l'accepter s'il était remanié de façon à préciser que, dans les cas où il n'y a ni acceptation expresse d'une réserve ni objection, il n'est pas nécessaire d'établir la validité de la réserve. Il préférerait également qu'il soit précisé que le paragraphe 4 se réfère uniquement aux traités multilatéraux qui ne présentent pas un intérêt général.

78. M. AGO remercie les membres qui ont signalé quelques imperfections dans le texte. On peut facilement éliminer l'ambiguïté qui existe dans le paragraphe 1 *a*). Il considère, comme M. Verdross et M. Castrén, qu'il y a une contradiction entre les dispositions qui y figurent et le paragraphe 1 de l'article 17. Il propose donc que le paragraphe 1 *a*) de l'article 18 *bis* soit modifié comme suit :

« Dans les cas où un traité contient des dispositions expresses relatives aux réserves, l'acceptation d'une réserve qui n'est pas exclue par les termes du traité n'est pas requise pour établir sa validité. »

79. La contradiction que M. Verdross a signalée à propos du paragraphe 1 *b*) est plus grave, car elle porte sur les cas où un traité ne renferme pas de dispositions relatives aux réserves. Il propose que le paragraphe 1 *b*) soit remanié comme suit :

« Dans le cas où un traité ne contient pas de dispositions expresses relatives aux réserves, la validité d'une réserve qui n'est pas incompatible avec l'objet et le but du traité dépend de l'acceptation de la réserve dans les conditions prévues aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article. »

Cette rédaction harmoniserait le texte avec celui de l'article 17 et éliminerait toute équivoque.

80. La rédaction du paragraphe 4 présente d'assez grandes difficultés. On pourrait supprimer le mot « multilatéral » ; cela permettrait d'établir une distinction plus nette entre les réserves aux traités multilatéraux généraux dont il est question au paragraphe 2 et les réserves aux traités conclus entre un groupe restreint d'Etats. A ce propos, il suggère de substituer dans le texte français, les mots « conclu entre » aux mots « conclu par ». Mais la Commission ne devrait pas apporter au paragraphe de modifications plus importantes, car il semble inévitable de laisser une certaine marge d'interprétation.

81. M. TOUNKINE dit que le paragraphe 4, tel qu'il est rédigé, peut donner lieu à beaucoup de confusion. On ne saurait certes nier l'existence de traités multilatéraux conclus entre des groupes restreints d'Etats, mais il semble dangereux d'énoncer une règle précise d'unanimité en ce qui concerne l'acceptation des réserves à de tels instruments. En premier lieu, il est extrêmement difficile de définir cette catégorie de traités et, en second

lieu, il est douteux qu'il soit souhaitable d'énoncer une règle précise relative aux réserves à des traités appartenant à une catégorie particulière au lieu d'énoncer la règle applicable dans la majorité des cas. La Commission ferait preuve d'une grande sagesse si elle se contentait de la règle générale énoncée au paragraphe 2 applicable aux réserves aux traités multilatéraux généraux. Comme il l'a dit, la plupart des traités « restreints » contiendront des dispositions expresses relatives aux réserves ; si un traité est muet à cet égard, le problème peut être résolu au moyen d'un accord complémentaire entre le petit groupe d'Etats intéressés. Pour toutes ces raisons, il propose la suppression pure et simple du paragraphe 4.

82. L'amendement au paragraphe 1 *a*) proposé par M. Ago soulève bien des doutes dans l'esprit de M. Tounkine. Il semble quelque peu contradictoire de dire que, si un traité est muet au sujet des réserves, la validité d'une réserve qui n'est pas incompatible avec l'objet et le but du traité dépend de l'acceptation de la réserve. La non-acceptation elle-même dépendra probablement de la compatibilité de la réserve avec l'objet et le but du traité et, en fait, il se peut que l'incompatibilité de la réserve avec l'objet du traité soit l'unique raison de l'objection formulée. Or, l'amendement de M. Ago implique qu'il faut commencer par vérifier si la réserve est compatible avec l'objet du traité et que la question de l'acceptation ne se posera que lorsque cette vérification aura été faite. Dans la pratique, l'acceptation ou la non-acceptation d'une réserve de la part des Etats dépend de l'opinion qu'ils se sont formée sur la question de savoir si la réserve est compatible ou non avec l'objet du traité.

83. M. de LUNA approuve entièrement l'amendement proposé par M. Ago à l'alinéa *a*) du paragraphe 1.

84. Mais d'autre part, il partage les appréhensions de M. Tounkine en ce qui concerne l'amendement de l'alinéa *b*). A l'article 17, l'alinéa *d*) du paragraphe 1 pose en principe que, lorsque le traité ne contient pas de clause relative aux réserves, celles-ci doivent être compatibles avec l'objet et le but du traité ; il ne faut pas que l'article 18 *bis* déroge à ce principe. La question est de savoir d'abord à qui il appartient de juger si une réserve est ou n'est pas compatible avec l'objet du traité, et deuxièmement si la recevabilité d'une réserve doit être déterminée à l'unanimité, auquel cas tout Etat partie ou qui peut devenir partie au traité aurait le pouvoir de statuer sur la question. De l'avis de M. de Luna, tout Etat doit avoir le droit d'exprimer son opinion sur la compatibilité d'une réserve avec l'objet d'un traité auquel il est partie ou auquel il peut devenir partie ; l'on doit présumer que, dans le cas des Etats comme dans le cas des individus, tous sont soumis aux mêmes règles morales, ou du moins à la même logique. Pour M. de Luna, il ne s'agit pas seulement d'une question de rédaction ; en bonne logique, c'est à chacun des Etats de décider de ce que seront les relations entre l'Etat qui fait la réserve et l'Etat qui fait opposition arguant que la réserve est incompatible avec l'objet et le but du traité.

85. Il partage également l'avis de M. Verdross et de M. Tounkine au sujet du paragraphe 4. S'il comprend parfaitement l'idée dont s'inspire ce paragraphe, il ne voit pas comment, dans la pratique, on peut faire une distinction entre les traités conclus entre des groupes restreints d'Etats et les traités qui ne sont pas d'intérêt général. La paragraphe peut faire naître une très grande confusion, et il serait plus judicieux de le supprimer totalement pour ne laisser subsister que la règle générale énoncée au paragraphe 2.

86. M. AGO insiste auprès de M. Tounkine et de M. de Luna pour qu'ils ne demandent pas à ceux des membres de la Commission qui sont fondamentalement en désaccord avec la majorité d'aller encore plus loin qu'ils n'ont été jusqu'ici dans la voie de la conciliation. La seule garantie qui subsiste en matière de réserves réside dans le fait que, en cas de silence du traité, la réserve en question ne doit pas être incompatible avec l'objet et le but du traité. Ou ce membre de phrase a une valeur objective et la validité des réserves ne saurait dépendre uniquement de l'acceptation de tous les Etats intéressés, ou il n'a pas de valeur du tout. M. Tounkine et M. de Luna disent en fait que la validité d'une réserve, qu'elle soit ou ne soit pas compatible avec l'objet et le but du traité, dépend de son acceptation par les Etats : cette thèse annule complètement les dispositions du paragraphe 1 de l'article 17.

87. A propos des objections opposées au paragraphe 4, les membres de la Commission semblent oublier que la règle énoncée dans ce paragraphe était le système appliqué autrefois à tous les traités. La nouvelle tendance qui se manifeste au sein de la Commission consiste à vouloir étendre le système interaméricain à tous les traités multilatéraux et non pas simplement aux traités multilatéraux généraux ; or, M. Ago ne pense pas que des effets d'une telle ampleur puissent être étendus aux traités conclus entre quatre ou cinq Etats, puisque cela aurait des répercussions très dangereuses sur la conclusion des traités entre des groupes restreints d'Etats, catégorie de traités qui constitue la grande majorité des cas. Il est évidemment très difficile de rédiger des dispositions adéquates, mais M. Ago ne peut admettre que l'on supprime la règle ou que les dispositions adoptées en rendent l'application impossible. Le Comité de rédaction pourrait réexaminer cette question, mais M. Ago tient à déclarer catégoriquement que personnellement il ne peut aller au-delà des concessions qu'il a déjà faites.

88. M. CASTRÉN estime que les amendements proposés par M. Ago au paragraphe 1 en améliorent la rédaction, mais il partage les doutes exprimés par certains membres à ce sujet. Il demande instamment au Comité de rédaction d'examiner la formule neutre qu'il a lui-même suggérée ; si l'on ne mentionnait pas spécialement l'article 17, on n'aurait plus à prendre nettement position sur les divers points controversés.

89. M. VERDROSS fait observer, à propos du paragraphe 4, que, lorsqu'un groupe vraiment restreint d'Etats conclut un traité, ces Etats parviendront toujours à s'entendre sur le point de savoir si le traité peut ou non faire l'objet de réserves. Lorsque six Etats concluent un traité et que l'un de ces Etats fait une réserve acceptée par l'une des autres parties, on ne voit pas

pourquoi une telle réserve ne pourrait pas être valable entre ces deux Etats.

90. M. AGO déclare ne pas pouvoir partager cet avis.

91. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il est évident que les parties doivent être unanimes à accepter une réserve ; si un Etat formule une réserve à laquelle un autre Etat désire s'opposer, les parties ne pourront jamais s'entendre. La règle, à son sens, est la suivante ; une réserve à laquelle il est fait opposition exclut du traité l'Etat auteur de la réserve à moins que celui-ci ne la retire.

92. Le Rapporteur spécial a également beaucoup de doutes au sujet du paragraphe 4 ; mais les raisons de ces doutes sont tout à fait différentes de celles qu'a données M. Tounkine. La Commission avait initialement envisagé d'appliquer, en matière de réserves aux traités multilatéraux généraux, le système interaméricain, qui est relativement nouveau, et elle avait défini cette catégorie de traités essentiellement pour faciliter la rédaction de l'article 18 *bis* et à un moindre degré aussi l'article 7 *bis*. Mais l'application du système multilatéral ou plutôt du système interaméricain a maintenant été étendue à l'ensemble des traités multilatéraux ; or, certains ont estimé que c'est aller trop loin parce qu'il existe des traités conclus par des groupes relativement peu nombreux d'Etats qui n'ont jamais envisagé que les relations créées par des traités soient régies par un tel système. On a donc jugé indispensable d'insérer le paragraphe 4, qui sert de sauvegarde.

93. Personnellement le Rapporteur spécial aurait préféré naturellement suivre la première suggestion de M. Verdross, qui consiste à distinguer entre traités multilatéraux généraux et traités multilatéraux qui n'ont pas un caractère général [2]. Telle était l'intention au moment où la discussion s'est engagée. Mais si l'on doit maintenant étendre l'application du principe interaméricain aux traités multilatéraux, il faudra trouver une formule s'appliquant à la petite catégorie visée au paragraphe 4. Le problème de rédaction est très difficile, mais cette question présente un grand intérêt et il ne faut pas la négliger en déclarant qu'il ne s'agit que d'une question de rédaction.

94. Pour M. TOUNKINE, M. Ago exagère le danger qu'il y aurait à supprimer le paragraphe 4 et il estime avec M. Verdross que, dans le cas de traités qui n'intéressent qu'un petit nombre d'Etats, ceux-ci sont en mesure de régler la question de savoir si une réserve est acceptable.

95. En outre, lorsque la convention que la Commission est en train d'élaborer entrera en vigueur, une situation nouvelle sera créée et les Etats sauront à quoi ils s'engagent en l'adoptant ; la règle générale concernant les réserves aux traités multilatéraux sera connue de tous et, lorsqu'un groupe restreint d'Etats conclura un traité, ce groupe saura qu'il existe une règle supplétive qui s'appliquera si le traité lui-même ne contient pas de dispositions relatives aux réserves. De l'avis de M. Tounkine, la Commission doit adopter la disposition énoncée au paragraphe 2 : elle est claire, générale et sans équivoque ; il a la conviction que le paragraphe 4, qui risque d'introduire une certaine confusion dans les esprits, non seulement ne contribuerait pas à faire progresser la pratique en la matière, mais qu'il pourrait même provoquer des litiges entre Etats.

96. De plus, l'expression « un groupe restreint » peut être interprétée de diverses manières : un groupe de 40 Etats est restreint par rapport à une assemblée de 110, et il ne faut pas exagérer l'importance de l'article pour des traités qui n'ont qu'un intérêt local. Le règlement de ces questions ne soulèverait aucune difficulté partique, mais la convention serait beaucoup plus compréhensible si elle ne contenait pas de disposition de ce genre.

97. M. GROS dit que l'article a été rédigé et accepté à titre provisoire en pensant aux réserves aux traités multilatéraux de caractère général, et que les membres de la Commission qui n'approuvaient pas l'idée d'étendre à ces traités le système interaméricain ont fait une concession très importante en acceptant une solution de conciliation. Le fait qu'il ait accepté de prendre part à la rédaction de cette solution ne signifie nullement que les arguments adverses l'aient convaincu, mais simplement qu'il s'est incliné devant la majorité au Comité de rédaction et à la Commission. Comme M. Ago l'a fait observer, les membres de la Commission qui partagent ses vues ont jugé possible d'accepter ce système en l'accompagnant d'une définition précise des traités multilatéraux généraux ; mais puisque le paragraphe 2 s'applique maintenant à tous les traités multilatéraux sans exception, il serait peu raisonnable d'étendre le système interaméricain à des traités conclus par quelques Etats seulement. La règle posée au paragraphe 4 où l'on trouve l'expression « un groupe restreint d'Etats » n'est pas idéale, mais elle représente un critère pratique. Il importe de maintenir l'équilibre fragile sur lequel repose le compromis : ou bien l'on gardera le paragraphe 4 dans sa forme actuelle ou la Commission devra revenir au texte initial du Rapporteur spécial, dans lequel le paragraphe 2 se rapporte uniquement aux traités multilatéraux généraux.

La séance est levée à 18 h. 5.

664e SÉANCE

Mardi 19 juin 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

ARTICLE 18 *bis*. — VALIDITÉ DES RÉSERVES *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du nouvel article 18 *bis*, préparé par le Comité de rédaction.

[2] 642e séance, par. 56.

2. Parlant en qualité de membre de la Commission, il propose de supprimer complètement le paragraphe 1. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 17, qui énumère les cas où il est impossible de formuler une réserve à un traité, posent la question de la validité des réserves, de sorte que la suppression du paragraphe 1 de l'article 18 *bis* n'enlèverait rien d'essentiel au projet d'articles.

3. D'autre part, il conviendrait de modifier le début du paragraphe 2 pour lui donner la forme suivante : « En cas de silence d'un traité multilatéral sur la question des réserves et hormis les cas prévus au paragraphe 3, les règles suivantes s'appliquent :... »

4. En revanche, il n'approuve pas la proposition de suppression du paragraphe 4 présentée par d'autres membres. Si l'on supprime le paragraphe 4, les réserves à un traité multilatéral tomberont sous le coup du paragraphe 2 ; or, il ne serait pas conforme à la pratique actuelle de ne pas mentionner du tout les traités conclus par un groupe restreint d'Etats. La Commission doit se prononcer de façon formelle sur la proposition de suppression dudit paragraphe.

5. M. AGO estime que la suggestion du Président pourrait convenir dans le cas de l'alinéa *a*) du paragraphe 1, mais la difficulté soulevée par l'alinéa *b*) subsisterait. Si le paragraphe 2 vise seulement les cas où le traité ne renferme aucune disposition sur les réserves, il s'ensuit implicitement que n'importe quelle réserve, qu'elle soit ou non compatible avec l'objet et le but du traité, peut être acceptée, auquel cas la clause limitative de l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de l'article 17 devient pratiquement nulle et sans effet.

6. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, fait observer que, bien que l'article 17 ne mentionne pas expressément la validité des réserves, l'alinéa *d*) du paragraphe 1 interdit — en cas de silence du traité — les réserves qui sont incompatibles avec l'objet et le but du traité, cette règle subsistera, même si l'article 18 *bis* ne prévoit rien en la matière. Puisque l'article 18 *bis* traite seulement des effets que peuvent avoir l'acceptation des réserves et les objections à ces réserves, il ne peut guère avoir de répercussions sur les termes de l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de l'article 17, d'autant que cette clause ne précise pas qui doit statuer en matière de compatibilité. La Commission n'a donc rien à perdre à supprimer le paragraphe 1 de l'article 18 *bis*, qui ne peut qu'engendrer la confusion, quelle que soit la manière dont on le rédige.

7. M. GROS parlant en tant que membre de la Commission, fait observer que la moindre altération dans la structure de l'article 18 *bis* détruirait l'équilibre délicat réalisé par une formule de compromis entre deux points de vue divergents. L'interdiction de certaines réserves, posée à l'article 17, indique en soi la validité de certaines autres et, en ce sens, renvoie le lecteur à l'article touchant la validité.

8. La portée de la notion d'incompatibilité aurait pu être précisée, mais la Commission s'est prononcée contre cette solution et pour le système instituant un critère sans contrôle en fonction duquel chaque Etat pourra pour sa part décider si une réserve est ou non incompatible avec le but et l'objet du traité. Ainsi, la clause de compatibilité actuelle peut donner lieu à des opinions divergentes sur des réserves déterminées. Si l'on ne conserve que cette indication vague et si le principe n'est pas réaffirmé dans l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 18 *bis*, il ne reste aucune sauvegarde : suivant l'amendement proposé par le Président, la validité des réserves à un traité quelconque qui n'est pas bilatéral serait déterminée par les dispositions du paragraphe 2. De l'avis de M. Gros, ce système n'est pas bon et, au reste, ne correspond pas à la pratique actuelle en la matière.

9. La différence entre les traités visés respectivement aux paragraphes 2 et 4 est effectivement la différence entre les traités multilatéraux et les traités plurilatéraux ; et il est indéniable que, dans la pratique, il y a une différence entre les traités conclus par huit ou dix Etats, par exemple, et les traités collectifs proprement dits. M. Gros invite la Commission à ne pas bouleverser l'équilibre de l'article en supprimant le paragraphe 4, et il fait observer à ceux qui veulent modifier le système des réserves que la destruction de tout le système existant ne serait pas le meilleur moyen d'arriver à leurs fins.

10. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le Président n'a pas proposé la suppression du paragraphe 4.

11. Il suggère donc que l'amendement que le Président voudrait apporter au début du paragraphe 2 mentionne le paragraphe 4, de manière que le deuxième membre de cette phrase introductive se lise : « et hormis les cas prévus aux paragraphes 3 et 4... »

12. M. CADIEUX pense, comme M. Gros, qu'il n'est que logique de conserver le paragraphe 4, pour maintenir l'équilibre réalisé par le compromis si péniblement atteint. Peut-être les objections de certains membres de la Commission au paragraphe 4 proviennent-elles de l'ambiguïté de l'expression « un groupe restreint d'Etats ». On pourrait expliquer le sens de cette expression dans le commentaire ou bien le Comité de rédaction pourrait trouver une autre formule.

13. M. TOUNKINE reconnaît que M. Gros n'est pas sans avoir raison dans une certaine mesure, puisqu'il est impossible de nier l'existence de traités « restreints » où le problème des réserves se pose dans des conditions particulières.

14. Si l'on tient compte de la pratique actuelle et si l'on se reporte à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les réserves à la Convention sur le génocide, et à la Résolution 598 (VI) de l'Assemblée générale, on constate que la seule règle qui existe en la matière est absolument générale, à savoir qu'en cas de silence du traité sur la question des réserves, les Etats peuvent faire les réserves qui sont compatibles avec l'objet et le but du traité et que les parties au traité peuvent accepter ou rejeter ces réserves. En outre, l'avis consultatif de la Cour signifie implicitement que les réserves doivent être acceptées si elles sont

compatibles avec l'objet et le but du traité et que chaque Etat doit trancher pour lui-même la question de la compatibilité.

15. La règle que M. Tounkine a citée est la seule règle générale de droit international qui soit couramment acceptée. Néanmoins, quelques membres de la Commission semblent vouloir conserver quelque chose de l'ancienne règle de l'unanimité suivie par la Société des Nations en matière de réserves. Bien qu'ils aient dû s'incliner devant la majorité, ils essaient encore d'introduire dans le projet des vestiges de cette ancienne pratique que l'Assemblée générale n'a pas acceptée. Le paragraphe 4, tel qu'il est rédigé, pourrait susciter de nombreux différends, car l'expression « un groupe restreint d'Etats » est extrêmement vague. En pratique, dans les rares cas où un traité conclu entre quelques Etats ne prévoit rien concernant les réserves, les Etats intéressés n'ont aucun mal à s'entendre sur la manière de régler la question et, s'il n'en est pas ainsi, la règle générale du paragraphe 2 de l'article 18 *bis* sera applicable. M. Tounkine considère donc que la Commission, au lieu de garder des vestiges de la pratique ancienne en matière de réserves, devrait accepter la règle précise posée au paragraphe 2.

16. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, bien qu'en rédigeant ses articles originaux sur les réserves il ait naturellement étudié de près les débats de l'Assemblée générale sur les réserves et l'avis consultatif de la Cour internationale, il n'est pas arrivé à la conclusion que l'Assemblée générale avait adopté l'attitude que M. Tounkine vient d'indiquer, bien qu'évidemment elle puisse le faire ultérieurement. Il ne peut admettre non plus que l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice aille aussi loin que M. Tounkine le prétend, car il renferme un certain nombre de phrases très circonspectes. Dans cet avis, par exemple, la Cour déclare qu'un Etat « ne peut, dans ses rapports conventionnels, être lié sans son consentement et, qu'en conséquence, aucune réserve ne lui est opposable tant qu'il n'a pas donné son assentiment ». En ce qui concerne le principe de l'intégrité de la Convention, telle qu'elle a été adoptée, la Cour a ajouté que la conception traditionnelle comporte l'idée qu'une réserve n'est « valable que si elle est acceptée par tous les contractants sans exception comme elle l'eût été si elle avait été exprimée au cours de la négociation. » La Cour a considéré que cette conception, directement inspirée de la notion du contrat, conserve une valeur de principe indéniable [1]. Toutefois, pour ce qui est de la Convention sur le génocide, la Cour a cru devoir faire état de diverses circonstances, notamment du caractère manifestement universel de l'Organisation des Nations Unies sous les auspices de laquelle la Convention a été conclue, qui entraîneraient une application plus souple du principe. La Cour a constaté que, par suite du grand nombre d'Etats qui deviennent parties à des conventions de ce genre, il y a déjà plus de souplesse dans la pratique internationale des conventions multilatérales et que l'on s'écarte de la règle de l'unanimité.

[1] Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, CIJ, *Recueil*, 1951, p. 21.

17. Dans un précédent projet d'article 18 *bis* sur lequel le Comité de rédaction a travaillé, le principe énoncé au paragraphe 2 se limitait aux traités multilatéraux généraux, mais le Comité a progressivement modifié la structure de l'article et ses membres ont décidé que la limitation pourrait être assouplie si la position de ce que le Rapporteur spécial a appelé les « traités plurilatéraux » était convenablement sauvegardée au paragraphe 4. Malgré la difficulté de définir le sens de l'expression « un groupe restreint d'Etats » au paragraphe 4, ce paragraphe et le paragraphe 2 représentent l'équilibre sur lequel repose tout l'article.

18. Si elle supprime le paragraphe 4, la Commission doit envisager d'adopter la proposition de M. Verdross visant à distinguer, aux fins de l'admissibilité des réserves, les traités multilatéraux d'intérêt général des traités multilatéraux d'intérêt restreint. Il semble que ce soit là une solution pratique, parce que rien n'indiquerait alors que le principe énoncé au paragraphe 2 s'applique aux traités plurilatéraux.

19. M. AGO est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser que, même au cas où les dispositions de l'article 17 seraient appliquées, l'acceptation demeure une condition indispensable pour que la réserve produise ses effets dans les relations entre l'Etat auteur de la réserve et celui qui l'accepte.

20. Le nœud du problème réside dans le fait que, en cas de silence du traité sur la question des réserves, il est indispensable de s'en tenir à la règle déjà acceptée qu'une réserve incompatible avec l'objet et le but du traité est inadmissible.

21. Comme M. Verdross l'a fait observer avec raison, la règle relative à la compatibilité d'une réserve avec l'objet d'un traité doit être confirmée également en ce qui concerne l'acceptation, et M. Ago ne peut admettre qu'une réserve devienne automatiquement valable du fait qu'elle a été acceptée. Selon lui, il ne peut y avoir deux principes différents, régissant l'un la formulation des réserves, l'autre leur acceptation. Si l'on admet cette thèse, le critère de la compatibilité ne sera pas un critère objectif de l'admissibilité des réserves, mais simplement un critère selon lequel un Etat déterminé pourra librement se prononcer dans chaque cas sur l'acceptabilité des réserves. En ce cas, il paraît superflu de conserver la règle énoncée à l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de l'article 17. M. Ago préférerait pour sa part supprimer cette disposition, plutôt que de la voir contredite par l'article 18 *bis*. Il espère que le commentaire et les comptes rendus donneront une idée exacte de l'opinion qu'il vient d'exposer.

22. Quant à l'argumentation par laquelle M. Tounkine a défendu sa proposition de supprimer le paragraphe 4, M. Ago soutient que la pratique courante en la matière n'est pas celle que M. Tounkine a décrite. Ceux qui sont d'un avis opposé n'essaient pas de revenir à une pratique périmée, comme M. Tounkine l'a prétendu ; M. Tounkine, en revanche, paraît aller très loin dans ses spéculations sur l'avenir. Le mieux que la Commission puisse faire serait de consacrer la pratique en vigueur en revenant à la proposition de M. Verdross, qui semble le seul moyen de sortir de l'impasse.

23. M. TOUNKINE dit qu'il ne peut se rallier à la thèse de M. Ago. Tous les principes de droit international sont objectifs, et le critère de compatibilité, tel qu'il est énoncé dans l'avis consultatif de la Cour internationale, est l'un de ces principes. D'autre part, les avis peuvent diverger lorsqu'il s'agit de savoir si telle ou telle réserve est compatible ou non avec l'objet et le but d'un traité. Ces divergences de vues sont fréquentes en droit international, car aucune autorité ne peut prévaloir sur celle des Etats souverains, et il ne s'ensuit pas que les règles en elles-mêmes ne soient pas objectives. La thèse de M. Ago, poussée à sa conclusion logique, ne pourrait aboutir qu'à nier l'existence de règles objectives de droit international.

24. M. Tounkine reconnaît cependant que l'article 18 *bis* devrait tenir compte du critère de la compatibilité, conformément à l'avis consultatif de la Cour internationale qui a déclaré, en réponse à la question II, que, « si une partie à la Convention fait objection à une réserve qu'elle estime n'être pas compatible avec l'objet et le but de la Convention, elle peut, en fait, considérer l'Etat qui a formulé cette réserve comme n'étant pas partie à la Convention [2] ». Telle est aussi l'opinion que M. Rosenne a exprimée lorsque la Commission a abordé la discussion des articles relatifs aux réserves.

25. M. Gros, M. Ago et le Rapporteur spécial ont proposé que, si la Commission supprimait le paragraphe 4, elle revienne au texte original du paragraphe 2 et ne mentionne que les traités multilatéraux généraux. Cette solution pourrait néanmoins créer des difficultés, car l'expression « traités multilatéraux généraux » pourrait être considérée comme désignant seulement des instruments tels que la Convention de Genève sur le droit de la mer, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et diverses conventions de la Croix-Rouge. Mais cette solution exclurait de l'application de la règle en question un groupe très nombreux de traités internationaux, tels que la Convention sur les pêches de l'Atlantique nord-ouest et la Convention sur les pêcheries du Pacifique nord. Ils seraient alors assimilés au troisième groupe de traités conclus par cinq ou six Etats, et des instruments qui intéressent peut-être trente ou quarante Etats seraient ainsi soumis à la règle de l'unanimité. On ne saurait considérer ce résultat comme une contribution au développement progressif du droit international.

26. M. AMADO constate avec regret que les membres du Comité de rédaction n'ont pas été unanimes à soutenir les propositions du Comité relatives à l'article 18 *bis* ; M. Tounkine, en particulier, a exprimé un avis contraire à celui du Président et des autres membres du Comité.

27. M. Amado rappelle que, lors de la séance précédente, il a défendu le paragraphe 4 [3]. Il est convaincu, en dépit des arguments que M. Tounkine a fait habilement valoir, que le principe de l'intégrité des traités et la règle de l'unanimité pour l'acceptation des réserves sont inséparables des principes fondamentaux qui constituent le noyau irréductible du droit international. Un poète français a dit qu'il faut toujours savoir jusqu'où on peut aller trop loin. Pour sa part, il ne saurait aller jusqu'à accepter l'idée qu'un traité conclu entre huit ou dix parties seulement puisse faire l'objet de réserves de la façon qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 18 *bis*. Il surprendrait désagréablement tous les professeurs de droit international des universités brésiliennes s'il acceptait une telle idée.

28. Il n'est pas possible, en ce qui concerne les réserves, d'assimiler un traité signé par huit ou dix Etats à un traité multilatéral général signé par quatre-vingts Etats ou plus. En règle générale, dans les traités qui n'intéressent qu'un nombre restreint d'Etats, ceux-ci prennent la précaution d'inclure dans le traité même une clause relative aux réserves, mais s'il arrivait que ces traités soient silencieux à cet égard, les dispositions de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 ne sauraient leur être appliquées.

29. On a eu tendance à s'écarter partiellement du principe de l'intégrité des traités lorsqu'il s'est agi des principaux traités multilatéraux généraux. Cette attitude s'explique par le fait que l'on a jugé qu'il n'était pas raisonnable de permettre à un Etat de contrecarrer à lui seul les désirs de quatre-vingts Etats peut-être, en matière de formulation des règles du droit international. La position est toute différente selon qu'il s'agit de cette catégorie de traités-lois ou de la catégorie de traités-contrats traditionnels.

30. M. Amado accepte donc volontiers le paragraphe 4, bien qu'il soit d'avis de formuler plus strictement l'idée exprimée par les mots « un groupe restreint d'Etats ». Si la Commission veut formuler, comme c'est son devoir, des règles de droit international qui puissent être acceptées par les Etats, elle doit user d'un style plus précis.

31. M. VERDROSS fait observer que, contrairement à ce que certains membres de la Commission ont donné à entendre, il n'a pas proposé le maintien du paragraphe 4 ; il a simplement dit que, si ce paragraphe devait être maintenu, il faudrait préciser l'expression « traité multilatéral conclu entre un groupe restreint d'Etats ». M. Ago a de toute évidence pensé à la catégorie spéciale des traités portant création de communautés économiques ; de la nature même de ces traités, il résulte qu'ils ne sauraient faire l'objet de réserves. Par contre, il existe d'autres traités conclus entre un nombre relativement restreint d'Etats auxquels la règle de l'unanimité ne peut pas s'appliquer ; par exemple si une convention sur la condition des étrangers contenait une clause stipulant que les étrangers peuvent être admis au barreau, il serait absurde de ne pas permettre à un Etat de formuler une réserve à cet égard. La question de savoir si une réserve est valable entre l'Etat qui la fait et l'Etat qui l'accepte ne dépend donc pas du nombre des parties contractantes mais du caractère du traité. On pourrait donc, pour résoudre la question, énoncer une règle spéciale dans laquelle on ferait état du caractère du traité lui-même.

32. M. de LUNA ne voit pas du tout comment la suppression ou le maintien du paragraphe 4 pourrait

[2] Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, CIJ, *Recueil*, 1951, p. 29.

[3] 663e séance, par. 68.

avoir un effet sur le principe de compatibilité tel qu'il est énoncé à l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de l'article 17. Il a été décidé que ce principe s'appliquerait aux traités multilatéraux aux termes du paragraphe 2 de l'article 18 *bis*, et le paragraphe 4 se borne à énoncer une exception à la règle définie dans ce paragraphe. Il pense avec M. Verdross que le texte actuel du paragraphe 4 n'est pas satisfaisant ; s'il n'est pas possible de trouver une meilleure formule, M. de Luna est partisan de la suppression de ce paragraphe et il est convaincu que cette suppression n'aurait aucune influence sur l'application de la règle de compatibilité.

33. M. TOUNKINE présume que M. Amado ne l'a pas bien compris. M. Tounkine a admis, lors de la séance précédente, qu'il y a des traités conclus entre certains groupes d'Etats auxquels la règle générale ne doit pas s'appliquer si le traité est muet sur la question des réserves [4] ; la raison en est que ces instruments se rapprochent davantage des traités bilatéraux que des traités multilatéraux.

34 En ce qui concerne la question du maintien du paragraphe 4, le point essentiel c'est que l'expression « un groupe restreint d'Etats » peut s'interpréter de diverses façons. M. Tounkine a donc pensé qu'il faudrait laisser aux parties le soin de régler la question entre elles dans chaque cas d'espèce et qu'il suffirait d'énoncer la règle générale en la matière. Toutefois, il se peut que le Rapporteur spécial propose une version révisée de ce paragraphe 4 qui exprimerait cette idée avec plus de clarté.

35. M. YASSEEN se déclare partisan de la liberté de formuler des réserves aux traités. Bien que la liberté absolue de faire des réserves ne constitue pas une règle du droit international positif, il existe une tendance bien nette dans ce sens. La Commission a donc été avisée d'énoncer dans le paragraphe 1 de l'article 17 le principe de la liberté des réserves.

36. Il n'ignore pas les difficultés que le Comité de rédaction a dû résoudre avant de parvenir à la formule du paragraphe 4 prévoyant certaines situations particulières. Il existe sans doute des traités multilatéraux d'une portée restreinte qui ne doivent pas être l'objet de réserves et dont l'intégrité doit être maintenue. Malheureusement, le texte adopté par le Comité de rédaction n'est guère satisfaisant en raison de l'ambiguïté du terme « groupe restreint d'Etats » ; la discussion qui s'est déroulée à la Commission a montré que toute tentative de mettre en application les dispositions du paragraphe 4 donnerait lieu à controverse à cause de cela.

37. M. Yasseen a été frappé des observations faites lors d'une séance précédente [5] par M. Bartos qui a signalé que le nombre des parties contractantes ne constitue pas le facteur décisif permettant des distinguer entre traités multilatéraux généraux et autres traités multilatéraux. Le nombre des parties n'influe en rien sur la nature ou le caractère du traité ; certains traités conclus entre un petit nombre d'Etats présentent toutes les caractéristiques des traités multilatéraux généraux, bien qu'ils ne s'appliquent qu'à une région particulière ou un petit groupe d'Etats.

38. Pour toutes ces raisons, M. Yasseen ne peut accepter le paragraphe 4 sous la forme que lui a donnée le Comité de rédaction et qu'approuve M. Gros. M. Yasseen propose qu'au critère fondé sur le nombre des Etats parties au traité soit ajouté un second critère qui pourrait être fondé sur l'objet du traité ou sur la distinction entre les traités portant sur des questions d'intérêt général et ceux portant sur des questions qui n'intéressent qu'une région particulière ou un groupe particulier d'Etats.

39. A moins de trouver un critère de ce genre, il serait préférable de supprimer purement et simplement le paragraphe 4, car ses dispositions sont susceptibles de provoquer des controverses sur son interprétation. La suppression de ces dispositions n'entraînerait aucun inconvénient réel, car normalement un groupe restreint d'Etats doit pouvoir aboutir sans difficulté à un accord en vue d'insérer dans le traité une disposition expresse relative au réserves.

40. M. GROS fait observer que la nouvelle version de l'article 18 *bis* n'a été en aucun sens proposée par lui et qu'il est radicalement opposé au système préconisé dans ledit article, lequel représente la décision collective du Comité de rédaction. Il n'est nullement partisan de la doctrine selon laquelle un Etat est libre de formuler toutes les réserves qu'il veut et qu'une réserve devient valable dès qu'elle est acceptée par un autre Etat.

41. Le paragraphe 4 est la seule disposition de l'article 18 *bis* qui exprime tant soit peu son opinion. Si ce paragraphe n'est pas maintenu, il ne sera pas en mesure d'accepter l'ensemble de l'article.

42. M. YASSEEN dit qu'il n'ignore pas que M. Gros n'est pas partisan du système prévu à l'article 18 *bis* ; il n'a mentionné son nom que parce qu'il est l'un des membres de la Commission dont les vues diffèrent des siennes.

43. M. AGO dit que tous les membres de la Commission savent jusqu'où va la pratique des Etats en matière de réserves et qu'ils ne devraient pas chercher à présenter cette pratique comme corroborant leur point de vue. Ils ne devraient pas non plus laisser entendre que favoriser les réserves, c'est contribuer au progrès du droit international. Les réserves ont en fait un caractère négatif car elles empêchent certaines règles du droit international d'entrer en vigueur. On ne saurait donc dire qu'en encourageant les Etats à formuler des réserves, on favorise le développement progressif du droit international.

44. M. Ago souligne que la règle énoncée au paragraphe 4 ne s'applique pas à tous les traités. Il s'agit simplement d'une règle supplétive qui jouera « exception faite des cas où une règle contraire figure dans le traité lui-même », comme il est dit au paragrahe 4 *a*). Il est tout à fait logique que la présomption prévue au paragraphe 4 soit le contraire de celle prévue au paragraphe 2. Dans le cas des traités multilatéraux

[4] 663e séance, par. 95.

[5] 656e séance, par. 56 ; voir aussi cependant la 643e séance, par. 73.

généraux, la possibilité de faire des réserves peut être considérée comme la règle ; il est plutôt rare en effet que ces traités excluent les réserves. Dans le cas des traités multilatéraux conclus entre un nombre restreint d'Etats, c'est l'inverse qui est vrai et ce n'est qu'exceptionnellement que les réserves sont autorisées. Par conséquent, la règle supplétive dans ce dernier cas doit être qu'une réserve n'est valable que si elle est acceptée par tous les Etats parties au traité ou qui peuvent devenir parties au traité.

45. Quant au critère fondé sur la nature du traité, M. Ago estime que tout critère de ce genre donnerait lieu à une interprétation arbitraire. Il invite donc instamment la Commission à adopter la suggestion qu'il a faite à la précédente séance et à reconnaître que le seul critère sur lequel le paragraphe 4 doit être fondé est celui du nombre restreint d'Etats [6].

46. M. TOUNKINE dit que les membres de la Commission doivent admettre l'existence des points de vues différents au sujet des nouvelles tendances du droit international et de son développement progressif. Cette question a été discutée à fond à la Sixième Commission au cours de la seizième session de l'Assemblée générale, et les différentes opinions qui ont été exprimées pendant les débats ont traduit les tendances politiques des Etats.

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que les dispositions du paragraphe 2 consacrent la pratique qui se développe en ce qui concerne les traités multilatéraux généraux. Ces traités doivent être ouverts à un nombre aussi grand que possible d'Etats parce qu'ils établissent le droit pour la communauté des nations. Il ne convient donc guère d'adopter des règles plus souples en matière de réserves à des traités de ce genre. Toutefois, on ne saurait envisager de la même manière les traités qui ne présentent pas les mêmes caractéristiques.

48. Selon Sir Humphrey, la Commission peut adopter l'une des deux solutions suivantes : la première serait d'établir une distinction entre les traités multilatéraux généraux et les autres traités multilatéraux ; la seconde serait de distinguer entre les traités portant sur des questions qui n'intéressent qu'un groupe restreint d'Etats et ceux qui traitent de questions d'intérêt général.

49. Le rapporteur spécial avait introduit la notion de traités intéressant un groupe restreint d'Etats dans sa définition de l'expression « traité plurilatéral » qui figurait dans le texte initial de l'article 1er *d*). Moyennant quelques modifications de rédaction, cette disposition pourrait constituer la base d'un compromis acceptable pour le paragraphe 4. Sir Humphrey indique que si l'on supprime le paragraphe 4, il ne sera pas en mesure d'accepter l'article 18 *bis* dans son ensemble.

50. M. AGO dit qu'il est aussi soucieux que quiconque de favoriser le développement progressif du droit international. Toutefois, bien que l'institution des réserves soit nécessaire, elle n'en freine pas moins le développement progressif du droit international, car elle empêche l'adoption de règles de droit international.

51. M. BARTOŠ pense, comme M. Yasseen, qu'il faut remanier le paragraphe 4. Il appuiera ce paragraphe s'il est modifié de la manière qu'a suggérée M. Yasseen, mais il devra s'abstenir, si le paragraphe reste tel que le Comité de rédaction l'a proposé et si la Commission décide de passer au vote.

52. Le critère fondé sur le nombre d'Etats parties au traité qu'a proposé le Comité de rédaction ne suffit pas ; il faut aussi prendre en considération l'objet du traité et c'est ce critère d'objet du traité qui doit être primordial. La Commission ne doit jamais perdre de vue qu'elle est appelée non seulement à codifier des règles existantes de droit international, mais aussi à contribuer au développement progressif de ce droit. C'est pourquoi, M. Bartoš, pour une fois n'est pas du même avis que M. Ago.

53. Les juristes, de par la nature de leur profession, sont enclins à être conservateurs, mais, dans le cas présent, il importe d'abandonner cet esprit conservateur et de tenir compte de l'évolution moderne de la société ; la nécessité d'adopter cette attitude a été soulignée même par une institution qui est habituellement tenue pour être la plus conservatrice, à savoir l'Eglise catholique romaine qui, dans la plus récente des encycliques pontificales, se révèle être un facteur de progrès sur le plan international. M. Bartoš ne comprend pas que l'esprit conservateur se manifeste si expressément à ce propos au sein de la Commission qui s'est fait la réputation méritée d'être favorable au développement progressif du droit international et c'est ce développement qui est en jeu aujourd'hui.

54. M. CADIEUX ne croit pas qu'il y ait véritablement désaccord sur le fond. Tous les membres de la Commission comprennent que nombreux sont ceux qui ne pourront accepter les dispositions du paragraphe 2 que si ce texte renferme une clause semblable à celle du paragraphe 4 visant les traités conclus entre un groupe restreint d'Etats. La difficulté est de trouver une rédaction satisfaisante pour les dispositions du paragraphe 4. Dans ces conditions, M. Cadieux est d'avis de renvoyer le paragraphe au Comité de rédaction qui le remaniera en fonction de la discussion.

55. M. TOUNKINE suggère, à titre de compromis, d'amender le début du paragraphe 4. Tout d'abord, les mots « un groupe restreint d'Etats » seraient remplacés par « un petit groupe d'Etats ». On énoncerait ensuite le critère suggéré par M. Verdross et par M. Yasseen, qui procède du caractère ou de la nature du traité.

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le mot « petit » est peut-être préférable au mot « restreint » ou « limité », tous deux assez impropres parce que très peu de traités sont en fait complètement ouverts, en ce sens que n'importe quel Etat peut en devenir partie. Les membres de la Commission savent ce qu'ils entendent par des expressions telles que « un groupe restreint d'Etats » ou « un petit groupe d'Etats », mais il est difficile de trouver une formule parfaite.

57. Le Rapporteur spécial propose d'inviter le Comité de rédaction à remanier le paragraphe 4 en tenant compte, non seulement de la dernière proposition de M. Tounkine, mais aussi de la nécessité d'ajouter un critère supplémentaire en mentionnant les traités qui ne concernent qu'un petit nombre d'Etats.

[6] 663e séance, par. 80.

58. Le PRÉSIDENT constate que les membres de la Commission semblent être d'accord pour renvoyer le paragraphe 4 au Comité de rédaction qui le modifierait dans le sens indiqué par le Rapporteur spécial.

59. M. CASTRÉN rappelle que le Président lui-même a proposé la suppression du paragraphe 1 et le remaniement du paragraphe 2 [7]. Il appuie cette proposition et retire la sienne [8].

60. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que M. Ago a suggéré de faire une distinction entre l'acceptation d'une réserve et l'objection à cette réserve aux fins de l'application du critère de compatibilité. M. Ago a fait observer qu'une réserve qui est incompatible avec l'objet et le but d'un traité ne saurait être « acceptée ». En outre, il n'a pas contesté qu'il soit possible de faire objection à une réserve pour des motifs autres que son incompatibilité avec l'objet et le but du traité.

61. M. AGO propose d'inviter le Comité de rédaction à revoir les paragraphes 1 et 2, compte tenu des propositions faites par le Président, par M. Castrén et par lui-même.

62. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission est convenue de renvoyer la totalité de l'article 18 *bis* au Comité de rédaction pour qu'il le remanie en fonction des divers amendements proposés et des vues exprimées au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18 *ter*. — EFFET JURIDIQUE DES RÉSERVES

63. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 18 *ter* sous la forme proposée par le Comité de rédaction :

« 1. Une réserve dont la recevabilité est établie en vertu des dispositions de l'article 18 a pour effet :

a) de soustraire l'Etat qui formule la réserve à l'application des dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure de ce qui est stipulé par cette réserve ;

b) de permettre, par voie de réciprocité, à tout autre Etat partie au traité de se soustraire pareillement à l'application desdites dispositions du traité dans ses relations avec l'Etat qui a formulé la réserve.

« 2. Une réserve ne produit effet que dans les rapports entre l'Etat auteur de la réserve et les autres parties au traité ; elle n'influe aucunement sur les droits et obligations des autres parties au traité dans les rapports qu'elles ont *entre elles.* »

64. M. CADIEUX fait observer que, à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, le texte français « soustraire... à l'application des dispositions du traité » ne correspond pas au texte anglais « *to exempt... from the provisions of the treaty* ».

65. M. BARTOŠ suggère que, dans la première phrase du paragraphe 2, on réduise la portée des mots « les autres parties au traité » en y ajoutant une précision comme « qui ont accepté la réserve ». Sans cette indication, la phrase, prise littéralement, réduirait à néant le droit de faire objection à une réserve.

66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte la suggestion de M. Bartoš et déclare que le Comité de rédaction revisera la version française de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 pour tenir compte de l'observation faite par M. Cadieux.

Sous réserve de ces modifications, l'article 18 ter *est approuvé.*

ARTICLE 19. — RETRAIT DES RÉSERVES

67. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le Comité de rédaction a préparé le texte nouveau ci-après sur le retrait des réserves :

« 1. Une réserve peut, à tout moment, être retirée sans que le consentement des Etats qui l'ont acceptée soit nécessaire.

« 2. En cas de retrait d'une réserve, les dispositions du paragraphe 1 de l'article 18 *ter* cessent d'être applicables. »

68. M. BARTOŠ fait observer que l'article n'indique pas à quel moment le retrait d'une réserve prend légalement effet. En raison des litiges que ce problème a soulevés dans la pratique internationale, il prie le Rapporteur spécial de préciser dans le texte le moment où commencent les effets légaux de la déclaration du retrait de la réserve.

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'on pourrait prévoir que le retrait prendra effet à partir du moment de sa notification.

70. M. BARTOŠ souligne que l'absence d'une disposition à cet effet risquerait d'entraîner une violation du traité, tant que subsiste la validité de la réserve les Etats tiers sont autorités à supposer que le principe de la réciprocité joue dans leurs relations avec les Etats qui ont formulé les réserves. Il faudrait stipuler que le retrait d'une réserve prend effet à partir du moment où chaque Etat partie au traité en reçoit notification.

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que l'on pourrait insérer une disposition en ce sens dans l'article. Il est probable que la notification du retrait d'une réserve se ferait normalement par l'intermédiaire d'un dépositaire.

Sous réserve de cette modification, l'article 19 est approuvé.

ARTICLE 27. — LES FONCTIONS DU DÉPOSITAIRE

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction a préparé pour l'article 27 le nouveau texte suivant :

[7] Voir ci-dessus les paragraphes 2 et 3.

[8] 663e séance, par. 71.

« 1. Le dépositaire, agissant au nom de tous les Etats parties au traité ou pouvant y devenir parties, a la garde du texte authentique du traité et de tous les instruments relatifs au traité. Le dépositaire a donc l'obligation d'agir impartialement dans l'accomplissement de ces fonctions.

« 2. Outre les fonctions expressément prévues dans le traité et à moins que le traité n'en dispose autrement, le dépositaire exerce les fonctions énumérées dans les paragraphes suivants du présent article.

« 3. Le dépositaire est chargé :

a) d'établir tous autres textes authentiques en d'autres langues qui peuvent être nécessaires en vertu soit des dispositions du traité, soit du règlement en vigueur dans une organisation internationale ;

b) d'établir des copies certifiées conformes du texte original ou des textes originaux et de les transmettre aux Etats visés au paragraphe 1 ;

c) d'accepter en dépôt tous instruments et notifications relatifs au traité et de dresser un procès-verbal de toute signature du traité ou du dépôt de tout instrument relatif au traité ;

d) de remettre à l'Etat intéressé un accusé de réception écrit constatant la réception de tous instruments ou notifications relatifs au traité et d'informer promptement les autres Etats visés au paragraphe 1 de la réception de tels instruments ou notifications.

« 4. Lors de la signature du traité ou du dépôt d'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, le dépositaire est tenu d'examiner si la signature ou l'instrument est conforme aux dispositions du traité en question ainsi qu'aux dispositions des présents articles relatives à la signature ainsi qu'à l'établissement et au dépôt desdits instruments.

« 5. Lorsqu'une réserve a été formulée, le dépositaire est chargé :

a) d'examiner si la formulation de la réserve est conforme aux dispositions du traité et des présents articles relatifs à la formulation des réserves ;

b) de communiquer aux Etats intéressés le texte de toute réserve et toute notification de consentement ou d'objection à ladite réserve, conformément aux articles 17 et 18 des présents articles.

« 6. Dès réception de la demande d'un Etat qui désire adhérer au traité, en vertu des dispositions de l'articles 7 *bis*, le dépositaire doit s'acquitter aussitôt que possible des tâches prévues au paragraphe 3 du présent article.

« 7. Si le traité doit entrer en vigueur dès sa signature par un nombre déterminé d'Etats ou dès le dépôt d'un nombre déterminé d'instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion, ou encore au moment où surviendra un événement incertain, le dépositaire est tenu :

a) d'informer aussitôt tous les Etats visés au paragraphe 1 de la date à laquelle, de l'avis du dépositaire, les conditions stipulées dans le traité pour son entrée en vigueur ont été remplies ;

b) de dresser, si les dispositions du traité l'exigent, le procès-verbal d'entrée en vigueur du traité.

« 8. Lorsqu'un différend s'élève entre un Etat et le dépositaire concernant l'accomplissement de ces fonctions ou l'application des dispositions du traité relatives à la signature, à l'établissement ou au dépôt des instruments, réserves, ratifications ou autres actes similaires, le dépositaire doit, s'il le juge nécessaire, porter la question à l'attention des autres Etats intéressés. »

73. Le Comité de rédaction s'est surtout efforcé de tenir compte des vues exprimées au cours de la discussion touchant le caractère des fonctions du dépositaire, particulièrement en ce qui concerne la vérification des instruments et des actes qui se rapportent au traité, ainsi que de condenser le texte original. Il a cherché à rendre l'idée que le dépositaire agit impartialement au nom de tous les signataires et qu'en matière de vérification, le dépositaire n'est pas appelé à prendre une décision, mais seulement à examiner les instruments. Ce qui a lieu après cet examen dépend de la nature du traité et demeure donc indéterminé. En cas de divergence d'opinion entre le dépositaire et l'un des Etats intéressés, le dépositaire, conformément au paragraphe 8, est tenu de porter la question à l'attention des autres Etats intéressés.

74. Le PRÉSIDENT propose d'examiner l'article paragraphe par paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

Paragraphe 1

75. M. CADIEUX se demande si le mot « *custodian* » est bien rendu dans le texte français.

76. M. GROS dit que le Comité de rédaction s'en est préoccupé, mais a rejeté le mot « conservateur » comme impropre. Le Comité n'ignore pas que l'expression française « a la garde » ne correspond pas exactement au mot « *custodian* ».

Le paragraphe 1 est approuvé.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 est approuvé sans observation.

Paragraphe 3

77. M. BARTOŠ, se référant au texte français de l'alinéa *a*) du paragraphe 3, fait observer que le mot « établir » a une acception qui va au-delà des fonctions envisagées pour le dépositaire. A son avis, le dépositaire n'est pas autorisé à établir les textes faisant foi entre les parties. Les versions anglaise et française de ce paragraphe ne concordent pas.

78. M. AMADO n'est pas satisfait, lui non plus, de la version française de l'alinéa *a*) et ne voit pas pourquoi on n'utiliserait pas le terme « préparer », ce qui rapprocherait le texte français du texte anglais.

79. M. LACHS explique que le Comité de rédaction ne pensait pas que la responsabilité d'établir la traduction des textes authentiques dût incomber au

dépositaire ; aux termes de la disposition considérée, le dépositaire n'a d'autre fonction que de fournir des exemplaires additionnels du traité. Le texte français devrait donc être corrigé en fonction du texte anglais.

Il en est ainsi décidé.

80. M. ELIAS propose de substituer, dans le texte anglais du paragraphe 3 *a*), les mots « *such additional languages as* » aux mots « *additional language that* ».

81. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte l'amendement proposé par M. Elias.

Le paragraphe 3, ainsi amendé, est approuvé.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 est approuvé sans observation.

Paragraphe 5

82. M. BARTOŠ voudrait savoir, à propos de l'alinéa *a*), ce que le dépositaire sera tenu de faire au cas où, ayant examiné une réserve, il constate qu'elle n'est pas conforme aux dispositions du traité.

83. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le Comité de rédaction a jugé préférable de ne pas le préciser. Si, en examinant la réserve, le dépositaire ne la juge pas conforme aux dispositions du traité, il en avise l'Etat qui la formule ; au cas où un différend grave s'élèverait, il y aurait lieu d'appliquer les dispositions du paragraphe 8. Il semble préférable de ne pas adopter de règle trop précise en l'occurrence et de s'en remettre à la sagesse du dépositaire.

84. M. BARTOŠ aimerait voir ajouter une disposition aux termes de laquelle le dépositaire aurait l'obligation de faire connaître le résultat de son examen aux Etats intéressés, afin qu'ils sachent à quoi s'en tenir.

85. M. AMADO propose la rédaction suivante qui lui paraît plus précise :

« ...d'examiner si la réserve a été formulée conformément aux dispositions... »

86. M. CADIEUX estime qu'une certaine souplesse s'impose : le dépositaire ne devrait pas être tenu de notifier aux autres Etats intéressés le résultat de l'examen auquel il soumet les réserves qui lui sont communiquées.

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, hésiterait, pour sa part, à préciser l'alinéa *a*) comme le propose M. Bartoš ; en effet, il arrive qu'une réserve ne soit pas conforme aux dispositions du traité par suite de quelque inadvertance et, dans ce cas, il vaudrait beaucoup mieux que le dépositaire soit en mesure de régler la situation en s'adressant directement à l'Etat qui a formulé la réserve sans avoir à en informer les autres Etats. Dans le « Précis de la pratique du Secrétaire général », on voit que des irrégularités de ce genre se produisent parfois et qu'aucun Etat ne tient à ce qu'elles soient rendues publiques.

88. M. LACHS précise qu'il n'a pas échappé au Comité de rédaction que le dépositaire ne saurait être habilité à interpréter un traité. La seule chose qu'il puisse faire, lorsqu'il est saisi d'une réserve, c'est d'examiner si elle est conforme aux dispositions du traité et, en cas d'irrégularité, d'en aviser l'Etat auteur de la réserve. De toute évidence, il serait inopportun d'en informer les autres Etats et l'on peut fort bien s'en rapporter au bon sens du dépositaire pour régler l'affaire. Toutefois, il se peut qu'un traité interdise expressément toutes réserves et que, néanmoins, une réserve soit déposée ; dans ce cas, le dépositaire devra rappeler à l'Etat en cause la disposition du traité interdisant les réserves et il devra en informer les autres parties.

89. M. BARTOŠ indique que, s'il a cru devoir soulever cette question, ce n'est pas pour des considérations d'ordre théorique mais parce que, dans la pratique, il est arrivé que le Secrétariat d'une organisation internationale s'arroge le droit d'interpréter une réserve et d'empêcher certains Etats de devenir membres d'une organisation ou d'adhérer à un traité en dépit des dispositions de la résolution 598 (VI) de l'Assemblée générale ; cela a été le cas, notamment, pour l'Organisation de l'aviation civile internationale et pour l'Union postale universelle. M. Bartoš est fermement opposé à une telle pratique et il tient à ce que figure dans le texte une disposition capable de l'empêcher à l'avenir.

90. M. AGO estime, lui aussi, qu'il y aurait lieu de préciser quelque peu l'alinéa *a*) qui traite d'une question importante et délicate. Sous sa forme actuelle, l'alinéa *a*) laisse planer un doute sur l'objet de l'examen en question. Si la réserve ne lui semble pas conforme aux dispositions du traité, le dépositaire devrait en avertir l'Etat qui en est l'auteur et en informer ensuite les autres parties. Sinon, celles-ci courraient le risque de ne pas pouvoir présenter leurs objections dans les délais prescrits et de voir une réserve manifestement contraire aux dispositions du traité entrer en vigueur.

91. M. de LUNA partage l'opinion de M. Bartoš et de M. Ago. Si l'on ne complète pas l'alinéa *a*), la disposition figurant au paragraphe 8 perdrait beaucoup de sa force — sinon toute sa force.

92. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, voudrait savoir si l'on donnerait satisfaction à M. Bartoš en reliant explicitement l'alinéa *a*) du paragraphe 5 au paragraphe 8 et en précisant que le dépositaire n'a aucun pouvoir de décision en cas de différend au sujet d'une réserve.

93. M. BARTOŠ dit qu'il serait satisfait de la nouvelle proposition du Rapporteur spécial si l'on ajoutait à l'alinéa une formule telle que « et, si besoin en est, d'entrer en consultation à ce propos avec l'Etat qui a formulé la réserve ».

94. M. AGO souligne que le but de l'examen est d'éviter des différends inutiles. De toute évidence, le dépositaire est tenu de faire savoir à l'Etat auteur d'une réserve inadmissible aux termes du traité que sa réserve est irrecevable.

95. Il appuie l'amendement proposé par M. Amado.

96. Le PRÉSIDENT suggère de modifier l'alinéa *a*) dans le sens indiqué par M. Amado et M. Bartoš.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est approuvé.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 est approuvé sans observation.

Paragraphe 7

Le paragraphe 7 est approuvé sans observation.

Paragraphe 8

97. M. de LUNA, rappelant les nombreuses observations touchant la possibilité d'un abus de fonctions de la part du dépositaire, estime préférable de ne pas lui conférer un pouvoir discrétionnaire comme celui qu'implique la formule « s'il le juge nécessaire ». Il conviendrait donc de supprimer ce membre de phrase.

98. M. CASTRÉN reconnaît qu'une latitude trop grande est laissée au dépositaire. On pourrait remplacer la formule que M. de Luna a critiquée par la suivante : « si le différend n'est pas réglé dans un délai raisonnable ».

99. M. TABIBI fait observer que l'article ne prévoit pas le cas où le dépositaire cesse d'exercer ses fonctions, ce qui peut se produire lorsqu'il y a succession d'Etats ou lorsqu'une organisation internationale est dissoute.

100. M. BARTOŠ, sans aller aussi loin que M. de Luna ou M. Castrén, suggérerait d'insérer les mots « à la demande de l'Etat intéressé ou » après les mots « le dépositaire doit ». En cas de différend entre le dépositaire et l'Etat intéressé, celui-ci peut fort bien ne pas souhaiter que les autres Etats en soient avisés. Il peut considérer que le différend ne mérite pas d'être porté devant les autres Etats. Ce désir devrait être respecté et dans ce cas l'incident serait considéré comme clos.

101. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, juge l'amendement de M. Bartoš parfaitement acceptable. Quant à la question soulevée par M. Tabibi, il est possible d'y remédier en complétant dûment le paragraphe 2 de l'article 26.

Le paragraphe 8, modifié dans le sens indiqué par M. Bartoš, est approuvé.

L'article 27, ainsi modifié, est approuvé dans son ensemble.

La séance est levée à 13 heures.

655e SÉANCE

Mercredi 20 juin 1962, 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

ARTICLE 11. — ADHÉSION

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à lire les nouveaux textes des quatre articles qui ont été préparés par le Comité de rédaction. L'article 11, qui portait le numéro 13 sous sa forme primitive, a été renvoyé au Comité de rédaction à la 650e séance ; l'article 12, anciennement 16, a également été renvoyé au Comité de rédaction à la 650e séance ; l'article 13, anciennement article 11, a été renvoyé au Comité de rédaction à la 647e séance ; et l'article 14, anciennement article 12, a également été renvoyé au Comité de rédaction à la 647e séance.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente le nouveau texte d'article 11 préparé par le Comité de rédaction :

« Un Etat peut devenir partie à un traité par adhésion dans les conditions prévues aux articles 7 et 7 *bis* des présents articles :

a) S'il n'est pas signataire du traité ou si, l'ayant signé, il n'a pas manifesté dans le délai fixé son consentement à être lié par le traité,

b) si le traité précise que l'adhésion est la procédure à suivre pour devenir partie. »

L'article 11 est approuvé.

ARTICLE 12. — ACCEPTATION OU APPROBATION

3. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente le nouvel article 12 préparé par le Comité de rédaction :

« Un Etat peut devenir partie à un traité par acceptation ou par approbation dans les conditions prévues aux articles 7 et 7 *bis* :

a) quand le traité prévoit qu'il sera ouvert à la signature sous réserve d'acceptation (ou d'approbation), si l'Etat en question a signé le traité ;

b) quand le traité prévoit que la faculté de devenir partie peut être exercée par simple acceptation (ou approbation) du traité, soit sans signature préalable, soit après signature, s'il s'agit d'un Etat qui n'a pas établi dans le délai fixé son consentement à être lié par le traité. »

L'article 12 est approuvé.

ARTICLE 13. — PROCÉDURE DE RATIFICATION, D'ADHÉSION, D'ACCEPTATION ET D'APPROBATION

4. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente le nouvel article 13 préparé par le Comité de rédaction :

« 1. *a*) La ratification, l'adhésion, l'acceptation ou l'approbation s'effectuent au moyen d'un instrument écrit.

b) A moins que le traité lui-même n'envisage expressément que les Etats participants ont la faculté de s'engager seulement pour une ou certaines parties du traité, l'instrument doit s'appliquer au traité dans son intégralité.

c) Si le traité offre aux Etats participants le choix entre deux textes divergents, l'instrument de ratification doit indiquer le texte auquel il se rapporte.

« 2. Si le traité lui-même fixe la procédure selon laquelle un instrument de ratification, d'adhésion,

d'acceptation ou d'approbation doit être communiqué, cet instrument produit effet lorsque les conditions prévues par cette procédure sont remplies. Si aucune procédure n'est prévue par le traité, ni convenue de toute autre manière par les Etats signataires, l'instrument produit effet :

a) Dans le cas d'un traité pour lequel il n'existe pas de dépositaire, à compter du moment où l'instrument est formellement communiqué à l'autre partie ou aux autres parties, et normalement, s'il s'agit d'un traité bilatéral, par voie d'échange des instruments en question dûment certifiés par les représentants des Etats qui procèdent à l'échange ;

b) Dans les autres cas, à compter du dépôt de l'instrument auprès du dépositaire du traité.

« 3. Lorsqu'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation est déposé auprès du dépositaire conformément à l'alinéa *b*) du paragraphe précédent, il est accusé réception de l'instrument à l'Etat qui en a effectué le dépôt et les autres Etats signataires sont informés rapidement du dépôt de l'instrument et des clauses de celui-ci. »

5. M. CASTRÉN fait remarquer que, dans la version anglaise du paragraphe 3, on a par erreur mentionné à la quatrième ligne « *its instrument of ratification* » au lieu de simplement « *its instrument* ».

6. M. ROSENNE fait remarquer à son tour que dans la ligne précédente le texte anglais parle de « *the ratifying State* » au lieu de « *the State in question* ».

7. Le PRÉSIDENT déclare que les corrections nécessaires seront apportées au texte anglais.

L'article 13 est approuvé.

ARTICLE 14. — EFFETS JURIDIQUES DE LA RATIFICATION, DE L'ADHÉSION, DE L'ACCEPTATION ET DE L'APPROBATION

8. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente le nouvel article 14 préparé par le Comité de rédaction :

« La communication d'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, dans les conditions prévues à l'article 13 :

a) établit le consentement de l'Etat qui ratifie, adhère, accepte ou approuve à être lié par le traité,

b) si le traité n'est pas entré en vigueur, rend applicables les dispositions pertinentes du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*. »

9. M. de LUNA constate que le nouvel article 14, qui traite en une seule disposition des effets juridiques de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation, ne dit rien de la question de savoir si ces actes ont ou non un effet rétroactif. Il est nécessaire de donner quelque indication sur ce point, puisque la solution n'est pas identique pour tous ces actes ; elle est simple en ce qui concerne la ratification, mais plus complexe en ce qui concerne l'adhésion, l'acceptation et l'approbation.

10 Dans le texte original du Rapporteur spécial, le paragraphe 4 de l'article 12 portait : « Sauf disposition contraire du traité, la ratification n'a pas d'effet rétroactif », et M. de Luna a donné son approbation à cette règle, qui est en harmonie avec la conception moderne de la ratification.

11. Il avait en effet rappelé lors de l'examen de l'article 9 [1] que la ratification n'est plus considérée, par analogie avec le mandat du droit privé, comme la confirmation donnée par le mandant du fait que son agent ou mandataire n'a pas dépassé ses pouvoirs. Ainsi la ratification n'est pas considérée comme l'accomplissement d'une condition suspensive ; elle n'a donc pas d'effet rétroactif (*ex tunc*).

12. M. de Luna n'ira toutefois pas jusqu'à dire qu'il existe maintenant une règle établie de droit international coutumier selon laquelle la ratification produirait ses effets du jour où elle intervient (*ex nunc*). Car si la non-rétroactivité de la ratification a été consacrée par un tribunal anglais dès l'année 1813, dans l'affaire de l' « *Eliza Ann* »[2] et dans un certain nombre de précédents de droit international, comme par exemple par la Commission mixte italo-vénézuélienne des réclamations, en 1903, dans l'affaire *Sambiaggio* [3] et, plus récemment, par la sentence arbitrale rendue en 1924 dans l'affaire qui opposait l'Allemagne à la Commission des réparations [4], par contre une pratique contraire a été suivie par les tribunaux des Etats-Unis, bien que la règle de non-rétroactivité ait été posée à l'article 8 de la Convention de La Havane sur les traités, en date du 20 février 1928, et à l'article 11 du Projet de Harvard.

13. Pour ce qui est de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation, elles prennent généralement effet à la date où elles interviennent — généralement, mais non pas toujours. Par exemple, au cas où un Etat adhère à un traité en réponse à l'invitation des Etats parties au traité, l'adhésion ne produit effet qu'à la date où elle intervient (*ex nunc*), mais il n'en va pas de même lorsque l'adhésion, pour produire ses effets, doit recevoir l'assentiment des Etats qui sont parties au traité ou qui ont participé à la rédaction du traité ; dans ce cas, il est plus logique de considérer l'adhésion comme prenant effet non à sa date, mais à la date à laquelle a été donné le consentement requis. Le cas de l'acceptation suivie de signature est semblable à celui de l'adhésion.

14. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que, comme l'ont constaté les membres de la Commission, il avait originellement proposé une disposition aux termes de laquelle la ratification n'a pas d'effet rétroactif, bien que la pratique sur ce point soit suffisamment établie pour qu'un énoncé aussi explicite ne soit pas nécessaire.

15. Comme il doit être prévu dans l'article relatif à l'entrée en vigueur que, sauf disposition contraire du traité, celui-ci prend effet à l'égard de chaque partie à la date à laquelle l'Etat dont il s'agit établit son

---

[1] 645e séance, par. 22.

[2] Dodson, *Reports of Cases argued and determined in the High Court of Admiralty*, 1811-22.

[3] *Recueil des sentences arbitrales*, vol. X, p. 499 à 525.

[4] *Ibid.*, vol. I, p. 429 et 430 et 518 à 524.

consentement à être lié par le traité, le Comité de rédaction a jugé que cette disposition suffisait à régler la question. Toutefois, pour ce qui est de la ratification, mention peut être également faite à l'article 14 de sa non-rétroactivité.

16. Sir Humphrey Waldock ne croit pas avoir parfaitement saisi la thèse de M. de Luna sur l'effet de l'acceptation. Au cas où existe, en vertu de l'article 7 ou de l'article 7 *bis*, la faculté de devenir partie par acceptation, on voit difficilement comment, en l'absence d'une disposition expresse contraire, le traité pourrait entrer en vigueur à l'égard de l'Etat qui l'accepte, à une date autre que celle de l'instrument d'acceptation.

17. M. de LUNA déclare qu'il lui suffirait que l'article 14 porte que la ratification ne produit pas d'effet rétroactif. S'il est vrai que la non-rétroactivité de la ratification est très généralement admise, et qu'elle est en harmonie avec la conception moderne de l'institution de la ratification, M. de Luna n'est pas certain qu'elle se soit réellement imposée comme règle de droit international coutumier. Pareille clause constituerait donc un élément modérément progressif du projet.

18. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il aimerait connaître l'opinion de la Commission sur le point de savoir s'il convient de parler à l'article 14 de la non-rétroactivité de la ratification.

19. M. BRIGGS n'est pas certain qu'il soit nécessaire, à l'article 14, d'insérer une clause explicite en ce sens ; il pense que la teneur du paragraphe 4 de l'article 12 qui figurait dans le projet original du Rapporteur spécial devrait être reprise dans le commentaire.

20. M. ROSENNE appuie la proposition de M. Briggs.

21. M. de LUNA accepte la solution proposée par M. Briggs.

La proposition de M. Briggs est adoptée.

L'article 14 est approuvé.

22. M. TSURUOKA revient sur une question qu'il a posée au sujet de l'article 12 [5], dans son texte initial, en raison de l'incertitude qui pourrait subsister sur la date d'entrée en vigueur du traité lorsque certaines des signatures qui sont apposées sont données *ad referendum*. Peut-être y aurait-il lieu ici d'innover en disposant que ces signatures ne produisent pas d'effet rétroactif.

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que cette innovation modifierait la nature même de la signature *ad referendum* qui, vu la rapidité des communications à l'heure actuelle, est devenue chose plus rare. Le procédé qui consiste à apposer une signature, si l'on peut dire, de caractère provisoire, en raison de l'incertitude où l'on est sur l'étendue précise des pouvoirs du signataire ou pour une autre raison, peut assurément être à l'origine de quelque anomalie, mais la pratique actuelle est qu'une fois confirmée, une signature de cette sorte produit ses effets à la date à laquelle elle a été apposée. Il ne faut pas oublier que la signature *ad referendum* est chose différente de la signature sous réserve de ratification.

24. M. TSURUOKA déclare qu'il n'insistera pas pour qu'une modification soit apportée au texte afin de lui donner satisfaction, mais il souhaite qu'une indication figure dans le commentaire sur la question qu'il a posée.

La séance est levée à 10 h 35.

[5] 647e séance, par. 102.

666e SÉANCE

Vendredi 22 juin 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

ARTICLE PREMIER. — DÉFINITIONS

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les textes remaniés d'un certain nombre d'articles qui ont été renvoyés au Comité de rédaction. L'article 1er sera examiné paragraphe par paragraphe ; le texte en est le suivant :

« 1. Au sens du présent projet :

a) L'expression « traité » s'entend de tout accord international en forme écrite, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière (traité, convention, protocole, pacte, charte, statut, acte, déclaration, concordat, échange de notes, procès-verbal approuvé, mémorandum d'accord, *modus vivendi*, etc.), conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international et régi par le droit international.

b) L'expression « traité en forme simplifiée » s'entend d'un traité conclu par un échange de notes, un échange de lettres, un procès-verbal approuvé, un mémorandum d'accord, une déclaration commune ou tout autre instrument conclu par une procédure analogue.

c) L'expression « traité multilatéral général » s'entend d'un traité multilatéral relatif à des normes générales de droit international ou portant sur des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats.

d) Les expressions « signature », « ratification », « adhésion », « acceptation » et « approbation » s'entendent, dans chaque cas, de l'acte, ainsi désigné, par

lequel l'Etat manifeste sur le plan international son consentement à être lié par un traité. Toutefois, selon le contexte, le mot « signature » s'entend aussi de l'acte par lequel un Etat authentifie le texte d'un traité sans manifester son consentement à être lié par ce traité.

e) L'expression « pleins pouvoirs » désigne un instrument formel émanant de l'autorité compétente d'un Etat et autorisant une personne donnée à représenter l'Etat, soit pour accomplir toutes les formalités requises en vue de la conclusion du traité, soit aux fins précises de négocier ou de signer un traité ou de souscrire un instrument relatif à un traité.

f) Une « réserve » est une déclaration unilatérale faite par un Etat, quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans son application audit Etat.

g) Le « dépositaire » est l'Etat ou l'organisation internationale à qui est confiée la garde du texte du traité et de tous les instruments relatifs au traité.

« 2. Aucune disposition des présents articles n'influe en quoi que ce soit sur la manière dont le droit interne d'un Etat qualifie ou classe les accords internationaux.

Paragraphe 1, alinéa a)

2. M. PAREDES tient à faire consigner son abstention concernant la définition du mot « traité » donnée à l'alinéa *a*) du paragraphe 1.

L'alinéa a) *du paragraphe 1 est adopté.*

Paragraphe 1, alinéa b)

L'alinéa b) *du paragraphe 1 est adopté.*

Paragraphe 1, alinéa c)

L'alinéa c) *du paragraphe 1 est adopté.*

Paragraphe 1, alinéa d)

3 M. BRIGGS est d'avis que le mot « signature » n'est pas à sa place à l'alinéa *d*) qui n'indique pas ce qu'il faut entendre par « signature », « ratification », « adhésion », « acceptation » et « approbation », mais décrit plutôt l'effet juridique de ces actes.

4. Il suggère soit de supprimer le mot « signature », soit de consacrer un paragraphe distinct à la question de la signature.

5. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que son premier projet renfermait un paragraphe distinct sur la question de la signature.

6. Le Comité de rédaction a certainement éprouvé des doutes semblables à ceux que M. Briggs vient d'exprimer, mais a estimé, tout compte fait, que l'alinéa *d*) serait incomplet s'il n'y était pas question de signature. D'un autre côté, si l'on consacre à la signature un paragraphe spécial, il faudrait entrer dans beaucoup trop de détails, car la signature est un acte plus compliqué que tous ceux qui sont énumérés à l'alinéa *d*).

7. M. BRIGGS n'insiste pas.

L'alinéa d) *du paragraphe 1 est adopté.*

Paragraphe 1, alinéa e)

8. M. ROSENNE propose d'apporter à l'alinéa *e*) certains changements, qui se rattachent aux amendements qu'il a l'intention de proposer à l'article 4, d'abord d'ajouter, après les mots « instrument formel émanant de l'autorité compétente d'un Etat », les mots « renfermant les lettres de créance » ; et deuxièmement d'ajouter à l'alinéa *e*) la phrase qui figure à l'alinéa *a*) du paragraphe 6 de l'article 4 et qui contient uniquement une définition.

9. Le PRÉSIDENT propose de ne statuer sur l'alinéa *e*) qu'après avoir examiné l'article 4.

Il en est ainsi décidé.

Paragraphe 1, alinéa f)

L'alinéa f) *du paragraphe 1 est adopté.*

Paragraphe 1, alinéa g)

L'alinéa g) *du paragraphe 1 est adopté.*

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 est adopté.

ARTICLE 2. — PORTÉE DES PRÉSENTS ARTICLES

10. Le PRÉSIDENT déclare que le Comité de rédaction propose, pour l'article 2, le nouveau texte ci-après :

« 1. A moins que le contexte n'exige qu'il en soit autrement, les présents articles s'appliquent à tout traité qui répond à la définition donnée au paragraphe 1 *a*) de l'article premier.

« 2. Le fait que tous accords internationaux qui ne sont pas en forme écrite sont soustraits à l'application des présents articles ne porte en rien atteinte à la valeur juridique que le droit international reconnaît à ces accords. »

11. M. ROSENNE propose au paragraphe 1 de remplacer les mots « au paragraphe 1 *a*) de l'article 1er » par les mots « aux alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 1 de l'article 1er ». La Commission a bien eu l'intention d'étendre la portée du projet aux traités en forme simplifiée qui sont définis à l'alinéa *b*) du paragraphe 1.

12. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'en ce cas il faudrait aussi mentionner l'alinéa *c*) du paragraphe 1 de l'article 1er, car le projet d'articles vise aussi les traités multilatéraux généraux.

13. M. ROSENNE dit qu'on pourrait peut-être ne faire mention que de l'article 1er.

14. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, préfère conserver le renvoi à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, parce que la définition que contient cet alinéa y a été insérée dans l'intention expresse de définir la portée du projet d'articles.

15. M. ROSENNE n'insiste pas.

L'article 2 est adopté.

ARTICLE 3. — CAPACITÉ DE CONCLURE DES TRAITÉS

16. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction propose, pour l'article 3, le nouveau texte suivant :

« 1. La capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aux Etats et aux autres sujets de droit international.

« 2. La capacité de conclure des traités peut être limitée par les dispositions d'un traité ayant trait à cette capacité.

« 3. Dans un Etat fédéral, la capacité de cet Etat et des Etats composants de conclure des traités dépend de la constitution fédérale.

« 4. Dans le cas des organisations internationales, la capacité de conclure des traités dépend du Statut de l'organisation intéressée. »

17. M. BRIGGS propose de supprimer les paragraphes 2, 3 et 4.

18. Le paragraphe 3 repose sur une conception erronée. Un Etat fédéral est un Etat souverain et, à ce titre, possède la capacité de conclure des traités selon le droit international, comme il est indiqué au paragraphe 1.

19. Le paragraphe 3 est inexact aussi en ce qu'il semble indiquer que la capacité des Etats-Unis d'Amérique, par exemple, de conclure des traités dépend de la Constitution des Etats-Unis, alors qu'elle est fondée sur le droit international ; il laisse entendre également que la capacité du Texas, par exemple, de conclure des traités dépend non du droit international, mais de la Constitution des Etats-Unis. Il est donc préférable de supprimer complètement le paragraphe 3 plutôt que de laisser dans le projet d'articles les affirmations fausses qu'il contient.

20. Le paragraphe 4 prête à la même critique. Les mots « organisations internationales » sont trop vagues et sembleraient signifier que même une organisation internationale privée qui n'est pas une organisation intergouvernementale peut avoir la capacité de conclure des traités. S'il faut absolument insérer un paragraphe sur la capacité des organisations internationales de conclure des traités, M. Briggs préfère le texte original proposé par le Rapporteur spécial qui énonçait de manière plus précise les règles pertinentes de droit international.

21. M. CASTRÉN pense que le paragraphe 1 est rédigé en termes beaucoup trop généraux ; les Etats et « autres sujets de droit international » ne possèdent pas tous la capacité de conclure des traités. Cependant, il ne propose pas d'amendement au paragraphe et se contentera d'une explication dans le commentaire.

22. M. VERDROSS propose de supprimer du paragraphe 3 les mots « cet Etat et » et de remplacer les mots « des Etats composants » par une expression comme « des Etats membres d'un Etat fédéral ». Seuls les Etats membres d'un tel Etat fédéral sont soumis à des limitations en ce qui concerne la capacité de conclure des traités ; l'Etat fédéral lui-même est un Etat souverain et, à ce titre, peut conclure des traités selon le droit international, comme il est indiqué au paragraphe 1.

23. M. TOUNKINE appuie les amendements suggérés par M. Verdross. Pour ce qui est des Etats membres d'un Etat fédéral, il est à présumer qu'à moins que la constitution fédérale ne leur impose des limitations, le droit international ne les empêche nullement de conclure des traités.

24. Il appuie la proposition de M. Briggs tendant à supprimer le paragraphe 4. Ce serait un tort de donner à penser que la capacité d'une organisation internationale de conclure un traité dépend seulement de l'acte constitutif de cette organisation. On pourrait interpréter une affirmation en ce sens comme signifiant que, si un petit nombre d'Etats créent une organisation internationale et lui donnent, par son acte constitutif, la capacité de conclure des traités, tous les autres Etats seront obligés de considérer les traités signés par cette organisation comme des traités internationaux. Il en serait bien ainsi pour les Etats membres de ladite organisation, mais les autres Etats ne seraient pas liés pour autant ; en fait, ces autres Etats pourraient même considérer que l'existence de l'organisation internationale en question est contraire au droit international.

25. Il y a encore une raison pour supprimer le paragraphe 4, c'est que la Commission n'a pas voulu, dans le projet d'articles, s'occuper des traités conclus par des organisations internationales.

26. M. EL-ERIAN appuie la proposition de M. Briggs de supprimer le paragraphe 2. Si l'on conserve ce paragraphe, il faudrait au moins le préciser dans le même sens que l'article 3 du projet de Harvard qui disposait : « La capacité de conclure des traités appartient à tous les Etats, mais la capacité des Etats de conclure certains traités peut être limitée ».

27. Il appuie, lui aussi, la proposition de M. Briggs de supprimer le paragraphe 4 et souscrit entièrement aux raisons invoquées à l'appui par M. Briggs et par M. Tounkine. Il est vrai que, dans le projet d'articles, la Commission devra s'occuper occasionnellement de certains problèmes concernant les organisations internationales. Cependant, le projet d'articles, dans son ensemble, vise essentiellement les traités conclus par les Etats. Le paragraphe 4 est donc superflu, en même temps qu'il est insuffisant, parce que, si l'on voulait y englober les organisations internationales, les dispositions qu'il renferme auraient dû être beaucoup plus développées.

28. M. BARTOS juge satisfaisantes les dispositions du paragraphe 1 qui posent la règle générale, les exceptions étant énoncées dans les paragraphes qui suivent.

29. Il faut conserver le paragraphe 2 mais en ajoutant dans le commentaire une explication au sujet des points soulevés au cours du débat.

30. En ce qui concerne le paragraphe 3, il se rallie à la proposition de M. Verdross qui tend à supprimer la mention même de l'Etat fédéral ; il s'agit d'un Etat souverain et la capacité de cet Etat de conclure des traités dépend des règles du droit international, non de la constitution fédérale. Ce que les dispositions de la constitution fédérale peuvent restreindre, c'est la

capacité des Etats fédérés ou des membres de l'Etat fédéral.

31. Pour ce qui est du paragraphe 4, M. Bartoš pense comme M. Tounkine que l'on pourrait en interpréter les dispositions comme signifiant que l'acte constitutif d'une organisation peut avoir un effet *erga omnes*. Quant à lui, il serait prêt à accepter le paragraphe 4 à la condition qu'il ressorte nettement du commentaire que le statut d'une organisation internationale n'aura d'effet qu'entre les parties qui ont accepté ce statut et non *erga omnes*. Les organisations internationales, dont quelques-unes ont une portée très limitée, se multiplient et il en est qui déplaisent à certains Etats, ceux-ci allant même jusqu'à nier leur existence.

32. Il n'est pas recommandable de se prononcer d'une manière générale qui donnerait l'impression que tous les Etats sont obligés de reconnaître d'avance à toutes les organisations internationales la capacité de conclure des traités. De plus, il faut suivre aussi la règle générale de droit international selon laquelle l'organisation en question n'est habilitée à conclure des traités que dans la mesure où cela lui est nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions.

33. M. AGO est prêt à accepter la proposition tendant à supprimer le paragraphe 4, si tel est le désir de la Commission. La capacité de conclure des traités appartient aux organisations internationales en vertu du paragraphe 1 où il est dit que cette capacité « appartient aux Etats et aux autres sujets de droit international » ; or, les organisations internationales sont au nombre de ces « autres sujets ».

34. Il approuve la proposition de M. Verdross tendant à omettre toute mention de l'Etat fédéral au paragraphe 3, de sorte qu'il ne serait plus question dans ce paragraphe que des Etats composants de l'Etat fédéral.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise à propos des remarques de M. El-Erian sur le paragraphe 2, que les mots « ayant trait à cette capacité », qui qualifient le terme « traité », ont été introduits dans le texte précisément dans le dessein de limiter les effets du paragraphe 2 à une certaine catégorie de traités. Il s'agit des traités en vertu desquels, par exemple, la conclusion des traités relève d'un organe commun à plusieurs Etats. On a voulu ainsi exclure les limitations découlant d'autres traités, qui peuvent donner lieu à des problèmes touchant la responsabilité des Etats ou la validité du traité, mais non à des problèmes concernant la capacité de conclure des traités.

36. Sir Humphrey accepte la proposition de M. Verdross tendant à supprimer, dans le paragraphe 3, la mention de l'Etat fédéral, le paragraphe n'ayant plus trait alors qu'à la capacité des Etats composants ou des membres d'un Etat fédéral.

37. En ce qui concerne la capacité des Etats qui composent un Etat fédéral, la question soulevée par M. Tounkine est délicate. Si l'on pose comme règle du droit international général que, dans un Etat fédéral, les Etats composants ont la capacité de conclure des traités, sauf si la constitution fédérale en dispose autrement, on se trouvera devant une situation très délicate. Rares sont les Etats fédéraux dont la constitution contient des dispositions expresses sur ce point : c'est de la structure générale de l'union que l'on déduit si les Etats qui la composent ont ou n'ont pas la capacité de conclure des traités.

38. Abordant la proposition qui a été faite de supprimer le paragraphe 4, Sir Humphrey estime que ce paragraphe a son utilité car il traite des limitations imposées à la capacité qu'a une organisation internationale de conclure des traités en vertu de son statut. La capacité qu'a une organisation de conclure des traités est presque toujours limitée à l'objet et au but de ladite organisation ; celle-ci n'a pas le droit de conclure n'importe quel traité.

39. On a choisi l'expression « statut de l'organisation intéressée » parce qu'elle est plus générale que l'expression « instrument constitutif » : elle englobe également les règles en vigueur dans l'organisation. Dans le cas de la plupart des organisations, la capacité de conclure des traités a été limitée par la pratique instituée par ceux qui dirigent l'organisation conformément aux dispositions de son statut.

40. On pourrait supprimer le paragraphe 4 mais, dans ce cas, il faudrait expliquer dans le commentaire que la Commission se propose de traiter séparément, une autre fois, des traités conclus par les organisations internationales. Néanmoins, de l'avis de Sir Humphrey, c'est bien dans l'article 3 que doivent figurer les dispositions énoncées au paragraphe 4 puisque l'article traite de la capacité de conclure des traités en général, et non pas seulement de la capacité des Etats de conclure des traités.

41. Le Rapporteur spécial est opposé à la proposition de M. Briggs tendant à supprimer les paragraphes 2, 3 et 4.

42. Si l'on devait réduire l'article 3 au seul paragraphe 1, il vaudrait mieux supprimer l'article tout entier et se contenter de la définition donnée à l'article 1er, alinéa *b*) du paragraphe 1, où il est déjà question des « sujets de droit international ».

43. Il serait cependant disposé à supprimer le paragraphe 4 si la condition qu'il a déjà formulée était remplie, et à modifier la rédaction des paragraphes 2 et 3 pour tenir compte des objections qui ont été faites au cours de la discussion.

44. M. TOUNKINE dit que l'on pourrait interpréter le paragraphe 2 comme signifiant que des traités limitant la capacité des Etats peuvent être conclus sans qu'il soit dûment tenu compte des principes du droit international. Or, à son avis, toute limitation imposée à la capacité de conclure des traités doit être compatible avec les règles du droit international ; les traités qui sont parfois imposés par divers moyens à des Etats faibles constituent en réalité des violations du droit international.

45. Quant à savoir s'il faut supprimer ou maintenir le paragraphe 4, il n'a pas d'opinion très arrêtée sur ce point.

46. M. VERDROSS remarque que les traités qui limitent la capacité, dont il est question au paragraphe 2,

sont présumés valables ; on ne peut en aucun cas considérer que cette disposition vise les traités qui seraient imposés aux Etats en violation des dispositions du paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies.

47. Il souligne, à propos du paragraphe 3, que le droit international ne fait pas de distinction entre les divers types d'Etats qui peuvent constituer un Etat fédéral. L'amendement qu'il a proposé visait tous les cas, depuis les Etats qui sont de simples subdivisions territoriales internes jusqu'aux Etats qui ont un très haut degré d'autonomie, comme par exemple les Républiques socialistes soviétiques d'Ukraine et de Biélorussie qui sont Membres des Nations Unies.

48. M. YASSEEN estime que l'on doit maintenir dans le projet de convention un article sur la capacité de conclure des traités mais il se demande s'il est vraiment indiqué de conserver le paragraphe 4. Bien qu'il n'y ait rien à redire sur le fond, ce paragraphe ne semble pas à sa place dans une série d'articles traitant du droit des traités dans les relations entre Etats.

49. Le paragraphe 3 traduit une réalité de la vie internationale mais M. Yasseen estime comme M. Verdross que l'on devrait mentionner uniquement les Etats composants : l'Etat fédéral, comme tout autre Etat, a la capacité de conclure des traités en vertu du droit international, non en vertu de son acte constitutif.

50. Le paragraphe 2 présente une difficulté technique, car on ne saurait considérer qu'une limitation de capacité produise l'incapacité ; un traité conclu par un Etat dont la capacité est limitée n'est pas nul ni annulable, bien qu'il puisse y avoir conflit entre les dispositions de ce traité et celles du traité qui impose des limitations de capacité et, de ce fait, il peut engager la responsabilité internationale de l'Etat intéressé.

51. M. de LUNA est favorable au maintien des paragraphes 2, 3 et 4 et appuie l'amendement de M. Verdross au paragraphe 3.

52. Il y aurait peut-être moyen de lever l'objection formulée contre le paragraphe 4 par M. Briggs en donnant, dans l'article 1er, la définition des mots « organisation internationale ». Une telle définition serait justifiée, semble-t-il, étant donné que le terme revient plusieurs fois dans le projet d'articles.

53. M. AMADO constate que les membres de la Commission ont été nombreux à critiquer l'article, mais qu'aucune proposition précise n'a été faite, si ce n'est celle de supprimer certains paragraphes, en particulier le paragraphe 4.

54. Il ne pense pas que la proposition de M. de Luna soit réalisable puisque le statut des organisations internationales n'a pas encore été défini en droit international. En outre, on ne peut guère demander au Rapporteur spécial d'essayer d'établir une définition aussi délicate à une date aussi tardive.

55. En ce qui concerne le paragraphe 3, M. Amado considère que le critère de la capacité de l'Etat composant d'un Etat fédéral, c'est sa souveraineté.

56. La Commission devrait approuver l'article tel qu'il est rédigé.

57. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, demande aux membres de la Commission de lui donner d'autres directives pour le paragraphe 2. Si la majorité hésite à maintenir ce paragraphe, il proposera à la Commission de garder le paragraphe 1, d'ajouter un membre de phrase où il serait fait mention du problème des Etats fédéraux, et de supprimer le reste de l'article.

58. On pourrait expliquer dans le commentaire que l'expression « autres sujets de droit international » englobe les organisations internationales.

59. Le paragraphe 2 a été inséré dans l'article 3 parce que certains membres avaient dit que les dispositions de cet article devraient également viser les traités qui ont une valeur quasi constitutionnelle, c'est-à-dire ceux qui intéressent une union douanière ou un marché commun, et entraînent l'abandon d'une partie de la souveraineté de l'Etat en faveur des activités communes d'un groupe d'Etats. Le Rapporteur spécial estime néanmoins que le paragraphe n'ajoute rien à ce que l'on sait déjà et ne constitue pas une amélioration.

60. M. TSURUOKA dit que l'article ayant un caractère descriptif, il n'est pas question d'y introduire des innovations. Il s'agit donc de savoir, semble-t-il, s'il faut maintenir l'article tel qu'il est ou s'il faut le limiter au paragraphe 1 en l'accompagnant d'un commentaire détaillé. Il n'a pas d'opinion très arrêtée sur ce point.

61. M. AGO est lui aussi d'avis que le paragraphe 4 est utile, mais non indispensable, puisque le cas des organisations internationales est déjà visé au paragraphe 1.

62. En ce qui concerne le paragraphe 2, il estime, comme M. Tounkine, que tous les traités doivent être compatibles avec les règles du droit international général. La question des limitations de la capacité a été discutée de façon approfondie et il ressort du débat que, dans la plupart des cas, les traités créent en réalité des obligations spéciales de s'abstenir de conclure certains traités plutôt que des limitations de capacité proprement dites. Il y a cependant des cas où des unions d'Etats ou des relations spéciales entre Etats sont constituées en vertu d'un traité ; la capacité des parties de conclure des traités est alors effectivement limitée. L'article serait incomplet s'il n'y était pas fait mention de ce genre de traité ; c'est pourquoi M. Ago se prononce en faveur du maintien du paragraphe 2.

63. M. ROSENNE propose de supprimer l'article tout entier. Le paragraphe 1 énonce une évidence et ne saurait être considéré comme relevant de la codification ni du dévelopement progressif du droit international ; les paragraphes 2 et 4 se rapportent, au fond, à la validité et à l'interprétation d'autres traités et le paragraphe 3 traite, en fait, de l'interprétation des constitutions nationales. La capacité en droit international diffère totalement de la capacité en matière de contrats du droit interne. Il suffirait d'insérer dans le commentaire du paragraphe 1 *a*) de l'article 1er une référence à la capacité.

64. Le PRÉSIDENT constate que la majorité des membres de la Commission semble se prononcer en faveur du paragraphe 1 et de l'amendement de M. Verdross au paragraphe 3. En revanche, la proposition faite par M. Briggs de supprimer les paragraphes 2, 3 et 4 et celle de M. Rosenne de supprimer la totalité de l'article n'ont pas été appuyées. Il met aux voix la proposition tendant à supprimer le paragraphe 4.

Il y a 8 voix pour et 8 voix contre, avec 2 abstentions : la proposition n'est pas adoptée.

65. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à supprimer le paragraphe 2.

Par 9 voix contre 8, avec 2 abstentions, la proposition est adoptée.

Par 18 voix contre zéro, avec une abstention, le paragraphe 1 est adopté.

Par 9 voix contre 7 et 3 abstentions, le paragraphe 3, tel qu'il a été amendé par M. Verdross, est adopté.

Par 9 voix contre 8 avec 2 abstentions, le paragraphe 4 est adopté.

Par 12 voix contre une avec 5 abstentions, l'ensemble de l'article 3, ainsi amendé, est adopté.

66. M. AGO ne saurait se déclarer satisfait de la procédure qui consiste à supprimer ou à maintenir des clauses du projet à une ou deux voix de majorité.

ARTICLE 4. — POUVOIR DE NÉGOCIER, DE RÉDIGER, D'AUTHENTIFIER, DE SIGNER, DE RATIFIER OU D'ACCEPTER UN TRAITÉ OU D'Y ADHÉRER

67. Le PRÉSIDENT déclare que le Comité de rédaction propose la nouvelle rédaction suivante de l'article 4 :

« 1. Les chefs d'Etat, les chefs de gouvernements et les ministres des affaires étrangères n'ont pas à établir qu'ils sont habilités à négocier, à rédiger, à authentifier ou à signer un traité au nom de l'Etat qu'ils représentent.

« 2. *a*) Les chefs de mission diplomatique n'ont pas à établir qu'ils sont habilités à négocier, à rédiger et à authentifier un traité entre l'Etat qu'ils représentent et celui auprès duquel ils sont accrédités.

b) La même règle s'applique au chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale dans le cas de traités rédigés sous les auspices de ladite organisation.

« 3. Tout autre représentant d'un Etat doit établir, sous la forme de pouvoirs écrits, qu'il est habilité à négocier, à rédiger et à authentifier un traité au nom de l'Etat qu'il représente.

« 4. *a*) Sous réserve des dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, le représentant d'un Etat doit établir qu'il est habilité à signer (définitivement ou *ad referendum*) un traité au nom de l'Etat qu'il représente en produisant un instrument de pleins pouvoirs.

b) Toutefois, dans le cas de traités en forme simplifiée, il n'est pas nécessaire qu'un représentant produise un instrument de pleins pouvoirs, à moins que l'autre Etat qui négocie le traité ne l'exige.

« 5. Lorsqu'un instrument de ratification, d'adhésion ou d'acceptation est revêtu des formes requises par un représentant de l'Etat autre que le chef de l'Etat, le chef de gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, ledit représentant est tenu de prouver qu'il est habilité à cet effet.

« 6. *a*) Dans le cas où il est requis, l'instrument de pleins pouvoirs peut, soit être limité à l'accomplissement de l'acte dont il s'agit, soit revêtir la forme d'un octroi général de pleins pouvoirs qui englobe l'accomplissement de cet acte.

b) S'il y a retard dans la transmission de l'instrument de pleins pouvoirs, une lettre ou un télégramme, établissant l'octroi de pleins pouvoirs et émanant de l'autorité compétente de l'Etat intéressé ou du chef de sa mission diplomatique dans le pays où le traité est négocié, est acceptée provisoirement, sous réserve de la production ultérieure d'un instrument de pleins pouvoirs en bonne et due forme.

c) La même règle s'applique à une lettre ou un télégramme émanant du chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale, lorsqu'il s'agit des traités visés à l'alinéa *b*) du paragraphe 2. »

68. M. BRIGGS aimerait savoir si, en vertu des dispositions du paragraphe 2 *b*), le chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale, qui assiste à une conférence internationale au cours de laquelle un traité multilatéral est rédigé, est dispensé de l'obligation de prouver son habilitation.

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que le Comité de rédaction n'a pas examiné le cas auquel M. Briggs fait allusion. Interprété rigoureusement, l'alinéa *b*) du paragraphe 2 dispenserait en fait les chefs de missions permanentes de produire leurs pouvoirs à des conférences telles que la Conférence de Genève sur le droit de la mer ou la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques.

70. M. BARTOŠ réserve sa position quant à l'alinéa *b*) du paragraphe 4 qui, tout en imposant aux Etats les obligations qui les lient, dispense leurs représentants de produire des pleins pouvoirs dans les circonstances envisagées. M. Bartoš trouve que la règle générale de droit international, d'après laquelle les représentants des Etats doivent toujours être munis de pleins pouvoirs, est une règle justifiée puisqu'il s'agit d'empêcher les abus ou les imprudences de représentants incontrôlables qui accepteraient une obligation au nom de leur Etat à l'insu des organes compétents responsables, qui ne pourraient procéder à un examen préalable approfondi de cette obligation et l'apprécier mûrement. M. Bartoš souligne encore une fois que ce n'est pas la forme du traité, même simplifié, mais la substance du traité qui est décisive pour déterminer quel organe est compétent pour accepter ou donner l'autorisation d'accepter une obligation découlant du traité.

71. Il n'approuve pas non plus l'alinéa *a*) du paragraphe 6 qui n'a pas d'intérêt pratique et ne correspond

pas au droit international moderne. Il rappelle à ce sujet les considérations exposées au cours de la discussion générale contre la *procura* en tant qu'autorisation générale d'accomplir des actes en droit international.

72. M. ROSENNE suggère en premier lieu d'insérer dans le titre de l'article les mots « d'approuver », ainsi que les mots « d'approbation » au paragraphe 5.

73. En second lieu, il conviendrait d'ajouter à la fin de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 les mots « ou entre l'Etat qu'il représente et l'organisation auprès de laquelle il est accrédité », conformément au désir de la Commission de placer les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale sur le même pied que les chefs de missions diplomatiques.

74. En troisième lieu, M. Rosenne réserve sa position sur l'alinéa *b*) du paragraphe 4 pour les raisons qu'il a exposées lors de l'examen du premier texte remanié de l'article [1].

75. Quatrièmement, il suggère de remplacer le mot « *he* », au paragraphe 5 du texte en anglais, par les mots « *that representative* ».

76. En cinquième lieu, les mots « de pouvoir écrit » au paragraphe 3 devraient être remplacés par les mots « d'un instrument de pleins pouvoirs ». Toutefois, M. Rosenne ne s'opposera pas au maintien du texte actuel, si une référence aux pouvoirs figure dans la définition des pleins pouvoirs qui en est donnée à l'article premier.

77. Enfin, il considère que c'est à l'article premier que devraient normalement figurer les dispositions de l'alinéa *a*) du paragraphe 6.

78. M. TOUNKINE déclare que l'alinéa *b*) du paragraphe 2 va au-delà de la pratique actuelle ; les représentants permanents auprès d'organisations internationales ne peuvent pas négocier de traité ni prendre part, à aucun autre moment, à la conclusion d'un traité rédigé sous les auspices d'une organisation internationale, sans être munis de pleins pouvoirs. En fait, le Comité de rédaction n'a pas examiné ce point.

79. M. de LUNA serait d'avis de limiter la portée de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 de la manière suggérée par M. Rosenne.

80. Il craint que la notion d'un « octroi général » de pleins pouvoirs, à l'alinéa *a*) du paragraphe 6, ne donne lieu à des malentendus.

81. M. AMADO est d'avis de supprimer l'alinéa *b*) du paragraphe 2.

82. Il appuie l'amendement que M. Rosenne propose d'apporter au paragraphe 3.

83. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que l'alinéa *b*) a été inséré dans le paragraphe 2 à la demande expresse de la Commission [2]. A l'époque actuelle, les chefs de missions permanentes auprès d'organisations internationales exercent, dans la conclusion des traités, certaines fonctions analogues à celles des chefs de missions diplomatiques. Le Rapporteur spécial convient toutefois qu'il serait bon de limiter cette disposition dans le sens proposé par M. Rosenne. Cela vaudrait mieux que de supprimer complètement l'alinéa *b*) du paragraphe 2, car, si cette disposition disparaît, les Etats n'auront pas l'occasion de formuler des observations à son sujet.

84. M. TOUNKINE estime que l'on ne peut conserver l'alinéa *b*) du paragraphe 2 que si on en limite la portée aux traités conclus entre l'Etat représenté par le chef de la mission permanente et l'organisation auprès de laquelle il est accrédité. Ce serait s'écarter de la pratique que d'aller plus loin et cela signifierait que les chefs de ces missions peuvent négocier, rédiger ou signer n'importe quel traité sans être munis de pleins pouvoirs.

L'alinéa b) *du paragraphe 2, avec l'amendement de M. Rosenne, est adopté.*

85. M. LACHS déclare que le Comité de rédaction a pris en considération les observations de M. Bartoš au sujet des pleins pouvoirs. Si l'alinéa *a*) du paragraphe 6 sous sa forme actuelle ne satisfait pas encore M. Bartoš, peut-être pourrait-on supprimer le mot « général ».

86. M. BARTOŠ et M. de LUNA disent que cette suppression leur donnera satisfaction.

Il est décidé de supprimer le mot « général » de l'alinéa a) *du paragraphe 6.*

L'article 4, ainsi amendé est adopté.

ARTICLE 4 *bis*. — NÉGOCIATION ET RÉDACTION D'UN TRAITÉ

87. Le PRÉSIDENT déclare que le Comité de rédaction a préparé le nouveau texte suivant pour l'article 4 *bis* :

> « 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 officielle, soit au cours de réunions 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. »

88. M. CASTRÉN rappelle qu'à une séance antérieure, une disposition analogue n'avait pas eu l'appui de la majorité et que la Commission avait décidé de la conserver provisoirement en attendant que le Comité de rédaction la revise [3]. Même ceux qui préconisent l'insertion d'un tel article n'étaient pas entièrement satisfaits du texte. La nouvelle version ne semble guère différer de la première et M. Castrén propose de supprimer l'article.

89. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît que l'article 4 *bis* n'est pas indispensable ; il a été présenté à la demande de M. Ago qui y voyait une introduction indispensable en bonne logique aux

[1] 659e séance, par. 2.

[2] *Ibid.*, par. 35 et 36.

[3] 659e séance, par. 46 à 63.

articles suivants. Il n'y avait pas d'article de ce genre dans le projet original du Rapporteur.

90. M. AMADO dit que M. Ago avance d'ordinaire des raisons très convaincantes à l'appui de ses propositions, mais qu'en l'espèce il est impossible d'admettre que l'article soit vraiment nécessaire. Il se voit dans l'obligation de se prononcer contre ce texte.

91. M. GROS tient à souligner, M. Ago étant absent pour le moment, que, sans l'article 4 *bis*, l'article 5 (qui traite des divers modes d'adoption d'un texte) serait incompréhensible. En d'autres termes, l'article 4 *bis* sert d'introduction explicative à ce qui suit.

92. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que l'on pourrait peut-être déplacer l'article 4 *bis* pour en faire le premier paragraphe de l'article 5.

93. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Castrén de supprimer l'article 4 *bis*.

Par 8 voix contre 4, avec 5 abstentions, la proposition est rejetée.

94. M. AMADO déclare qu'en raison de l'explication donnée par M. Gros concernant le rapport entre l'article 4 *bis* et l'article 5, il s'est abstenu au lieu de voter contre l'article.

95. Le PRÉSIDENT met aux voix une proposition visant à conserver l'article 4 *bis* sous forme d'un article distinct.

Par 8 voix contre 4, avec 5 abstentions, la proposition est adoptée.

L'article 4 bis *est adopté.*

ARTICLE 5. — ADOPTION DU TEXTE D'UN TRAITÉ

96. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction a préparé le nouveau texte suivant pour l'article 5 :

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

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

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

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

97. M. CASTRÉN constatant qu'il ne reste que l'essentiel du paragraphe 1 de l'article 5 original présenté par le Rapporteur spécial et que le paragraphe 3 a été transféré à l'article 19 *bis*, se demande ce que l'on pense faire du paragraphe 2 du texte original.

98. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le Comité de rédaction a décidé de s'occuper de la question des obligations après l'adoption de l'article 19 *bis* et est arrivé à la conclusion que le paragraphe 2, qui avait d'abord été rédigé sous une forme négative, pouvait être supprimé, puisque la teneur du nouvel article 5 le rendait superflu.

99. M. CASTRÉN se déclare satisfait de cette explication.

L'article 5 est adopté.

ARTICLE 6. — AUTHENTIFICATION DU TEXTE

100. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction a préparé le nouveau texte suivant pour l'article 6 :

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

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

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

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

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

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

101. M. TSURUOKA fait observer que le membre de phrase qui figure au début du paragraphe 1 laisse entendre qu'il y a des cas où la procédure est différente de celle qui est mentionnée dans l'article ; il conviendrait alors d'évoquer ces cas dans le commentaire.

102. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, connaît l'opinion, sur ce point, de M. Tsuruoka qui croit qu'il ne s'est jamais présenté de cas du genre de ceux dont il vient de parler ; le Comité de rédaction n'en a pas moins inséré cette clause conditionnelle, par prudence, car on pourrait au moins concevoir une autre procédure : par exemple, dans le cas d'un traité conclu au sein d'une organisation internationale, le texte pourrait être authentifié par la signature du président de la conférence.

103. M. ROSENNE dit que, si ses souvenirs sont exacts, la convention portant création de l'Organisation de l'aviation civile internationale exigeait que le dépositaire prépare le texte dans l'une des langues officielles.

104. M. TSURUOKA n'insistera pas pour faire partager son point de vue après l'explication que vient de donner le Rapporteur spécial.

L'article 6 est adopté.

ARTICLE 7. — PARTIES À UN TRAITÉ

105. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction a préparé le nouveau texte suivant pour l'article 7 :

« 1. Peut devenir partie à un traité tout Etat qui a participé à l'adoption de son texte ou auquel la faculté de devenir partie au traité est expressément reconnue par les dispositions dudit traité.

« 2. Sauf intention contraire exprimée dans le traité ou ressortant des circonstances de la négociation, la faculté de devenir partie au traité appartient à tout Etat invité à assister à la conférence au cours de laquelle le traité a été élaboré, quand bien même cet Etat n'aurait pas participé à l'adoption du texte. »

106. M. LACHS réserve sa position au sujet de l'article 7 qui, tel qu'il est rédigé, est incompatible avec les vues qu'il a exprimées tant à la Commission [4] qu'au Comité de rédaction.

107. Pour M. TOUNKINE, l'article 7 est absolument inacceptable et radicalement en contradiction avec les principes fondamentaux du droit international moderne, puisqu'il part du principe que tout traité est un traité « fermé », à moins qu'il ne contienne des dispositions contraires. Selon le droit international moderne, certains traités, de par leur nature même, ne peuvent être « fermés » à la participation d'autres Etats. C'est pourquoi l'article devrait poser comme règle que, dans le cas de traités dont l'objet intéresse légitimement tous les Etats, tous les Etats doivent avoir la faculté de devenir parties. De la sorte, le principe de l'égalité des Etats serait respecté et aucun groupe d'Etats ne pourrait empêcher un autre Etat ou groupe d'Etats de négocier un traité portant sur des questions d'intérêt général et de devenir parties à ce traité.

108. M. YASSEEN déclare que, comme il l'a déjà soutenu en une autre occasion [5], les traités multilatéraux généraux, et plus particulièrement ceux qui portent sur des questions d'intérêt commun ou qui ont pour objet de codifier des règles de droit international, ne peuvent être considérés comme « fermés » à un Etat quel qu'il soit. Il réserve donc sa position sur l'article 7.

109. M. de LUNA fait observer que l'article 7 ne prétend pas poser de règle quant au caractère « ouvert » ou « fermé » des traités : c'est de la nature même de l'instrument que dépend la participation des Etats à un traité. A son avis, dans le cas des traités multilatéraux généraux, il faudrait prendre pour règle supplétive la règle inverse et dire que ces traités doivent être ouverts à la participation de tous.

110. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique qu'il faut lire l'article 7 en liaison avec l'article 7 *bis* qui, traitant de la procédure selon laquelle les Etats deviennent parties aux traités, leur donne voix au chapitre. Il nie catégoriquement que l'article 7 ait été inspiré par le désir de n'ouvrir les traités qu'à un nombre limité d'Etats. L'article 7 *bis* envisage en fait une large participation.

111. M. BARTOŠ propose d'ajouter à l'article 7 un paragraphe stipulant que, pour les traités multilatéraux généraux, la règle à appliquer en cas de silence du traité est qu'ils sont ouverts à la participation des Etats en général.

112. M. TOUNKINE dit qu'il est dans l'impossibilité d'admettre le raisonnement du Rapporteur spécial car l'article 7 *bis* ne change absolument rien à la règle posée implicitement dans l'article 7.

113. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que si l'article 7 *bis* ne modifie pas l'article 7, il contient néanmoins des dispositions permettant une large participation des Etats aux traités. Comme il l'a expliqué auparavant, la pratique montre que les Etats souhaitent que les traités soient largement ouverts à l'adhésion, mais en règle générale ils stipulent que c'est à l'Assemble générale, par exemple, de décider quels Etats seront admis à devenir parties aux traités de caractère général. C'est pourquoi il ne peut admettre, comme on l'a suggéré, qu'il existe un droit naturel à devenir partie aux traités, quelle que soit l'opinion des Etats qui ont rédigé le traité et l'ont mis sur pied.

114. M. TOUNKINE propose d'ajouter à l'article 7 un nouveau paragraphe stipulant que tous les Etats ont la faculté de devenir parties aux traités multilatéraux généraux tels qu'ils sont définis à l'article 1er.

115. M. LACHS dit que ce qui l'inquiète c'est le lien entre la règle et l'exception. La Commission devrait défendre le principe de l'universalité selon laquelle toutes les fois que le traité est muet sur la faculté de devenir partie, la présomption doit être en faveur de l'universalité. Si les Etats intéressés veulent en empêcher d'autres de devenir parties, une disposition expresse à cet effet sera nécessaire pour annuler la présomption.

116. Pour M. GROS, le raisonnement de M. Lachs n'est pas sans faille sur le plan de la logique. La définition du traité multilatéral général donnée à l'article 1er est précédée de l'expression « aux fins des présents articles », qui en limite la portée. Le Comité de rédaction n'a pas cherché à élaborer une définition théorique. Dans ces conditions, on ne peut introduire dans l'article 7 la distinction entre un traité multilatéral international de caractère général et ce que M. Gros appellera un traité multilatéral ordinaire. Beaucoup de traités multilatéraux concernent des règles générales du droit international ou des questions d'intérêt commun mais sont conclus entre dix, quinze ou vingt Etats par exemple, comme c'est le cas pour les conventions relatives aux pêcheries.

117. Le système présenté dans l'article 7 est équitable.

118. M. TSURUOKA déclare que le principe de l'égalité des Etats doit être respecté d'un bout à l'autre du projet et il appuie l'article 7 qui devrait contribuer à rendre plus rares les dérogations à ce principe. Si l'on ajoutait une disposition stipulant que les traités multilatéraux généraux sont ouverts à la participation de tous les Etats, il faudrait alors par voie de conséquence insérer dans les articles relatifs aux réserves une disposition interdisant de formuler des réserves à ces traités.

[4] 660e séance, par. 61 à 63, 74, 82 à 84, 88.

[5] *Ibid.*, par. 75.

119. M. EL-ERIAN rappelle qu'il doute beaucoup de la valeur de l'article 7 et s'associe à ceux qui défendent le principe de l'universalité. Si l'on n'insère pas de disposition stipulant, en tant que règle supplétive, que les traités contenant des règles générales de droit international ou se rapportant à des questions d'intérêt commun sont ouverts à la participation de tous les Etats, M. El-Erian devra réserver sa position.

120. M. ELIAS propose d'insérer au début de l'article 7 un nouveau paragraphe 1 indiquant que les traités multilatéraux généraux sont ouverts à la participation de tous les Etats souverains. Il faudrait alors modifier le paragraphe 1 actuel de manière qu'il puisse s'appliquer aux autres catégories de traités.

121. M. VERDROSS estime, comme M. de Luna, que les traités internationaux énonçant des règles générales de droit doivent être ouverts à tous les Etats et qu'il faut ajouter à l'article 7 une disposition à cet effet. Il y aurait contradiction à vouloir, d'une part, mettre au point des règles universelles de droit et, d'autre part, empêcher les Etats de participer à l'instrument en question.

122. Pour M. AMADO, qui appuie l'article 7, il est incontestable que les Etats ont des intérêts qui se différencient et que certains traités multilatéraux ne présentent pas un intérêt général. Il soutient néanmoins la proposition de M. de Luna laquelle est conforme à la tendance moderne qui veut que les traités généraux normatifs soient ouverts à la participation de tous les Etats.

123. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, tout en comprenant certaines des opinions qui ont été exprimées, il estime que la Commission doit se guider sur la pratique. On ne saurait citer de traité plus général que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, laquelle est, en outre, l'exemple le plus récent d'un traité de codification ; or, les Etats qui ont participé à la négociation n'ont pas inséré de disposition ouvrant la Convention à la participation de tous. Une règle du genre de celle que propose M. Tounkine et ceux qui partagent sa manière de voir serait radicalement opposée à la pratique.

124. M. TOUNKINE estime que l'argument présenté par le Rapporteur spécial pour défendre l'article 7, disant qu'il traduit la pratique courante, est insoutenable. Les restrictions qui ont été insérées dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et dans les Conventions de Genève sur le droit de la mer, s'inspiraient d'une politique de guerre froide et visaient à empêcher certains Etats de participer à des instruments ayant pour objet d'énoncer des règles générales de droit. Les Etats qui poursuivent une telle politique violent systématiquement les règles fondamentales du droit international et il n'est pas de juriste qui puisse supporter que la Commission consacre par son attitude rétrograde une pratique qui est à la fois surannée et contraire au droit international.

125. La proposition de M. Elias est un pas dans la bonne voie mais ne va pas assez loin.

126. M. LACHS dit que, si le Rapporteur spécial a parfaitement raison quand il décrit la pratique des dix dernières années, on ne peut cependant considérer qu'une décennie suffise à fournir des preuves concluantes de ce qu'est le droit. Les restrictions apportées récemment à la faculté de devenir partie aux traités de caractère général, comme ce fut le cas dans la Convention sur le génocide, ne participent pas du caractère de ces traités et vont à l'encontre des intérêts des Etats participant eux-mêmes. Le rapporteur spécial a appelé l'attention des membres de la Commission sur un phénomène qui, en réalité, a freiné le développement général du droit international en créant des groupes fermés d'Etats, dont l'un peut devenir partie aux traités généraux tandis que l'autre ne le peut pas. M. Lachs ne peut admettre que la Commission s'aligne sur cette pratique. Il existe des exemples de traités, depuis le Pacte de Paris de 1928 jusqu'aux Conventions de Genève de 1949, qui sont ouverts à tous.

127. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, affirme qu'il ne s'est absolument pas laissé influencer par des considérations touchant la guerre froide. La question des relations créées par les traités est du ressort des Etats à qui l'on ne saurait imposer ces relations contre leur gré et qui doivent avoir leur mot à dire en ce qui concerne la faculté de devenir parties aux traités.

128. Le Rapporteur tient à faire observer à M. Lachs que le nombre des traités « ouverts » est en réalité extrêmement faible. Dans la plupart des traités du genre de ceux que la Commission examine, une participation très large est prévue mais la décision appartient à un organe collectif. On ne peut vraiment pas prétendre qu'une règle selon laquelle la faculté de devenir partie aux traités est fixée par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers s'inspire d'un esprit rétrograde.

129. M. TOUNKINE dit que le Rapporteur spécial a éludé la question. De quel droit un groupe d'Etats peut-il prétendre empêcher d'autres Etats de devenir parties à une convention sur le droit de la mer ou à une convention sur les relations diplomatiques qui, par leur nature même, intéressent tous les Etats ? Les temps ont changé et certaines puissances ne peuvent plus prétendre interdire à d'autres d'entrer dans le groupe de celles qui ont le droit de devenir parties aux traités.

La séance est levée à 13 h. 5.

667e SÉANCE

Lundi 25 juin 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) *(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

ARTICLE 7. — PARTIES À UN TRAITÉ *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du nouveau texte établi par le Comité de rédaction pour l'article 7.

2. M. ELIAS a également proposé la nouvelle rédaction suivante :

« 1. Dans le cas d'un traité multilatéral général, tout Etat souverain peut devenir partie au traité.

« 2. Dans tous les autres cas, peut devenir partie au traité tout Etat :

a) qui a participé à l'adoption du texte du traité,

b) ou auquel le traité lui-même reconnaît expressément la faculté de devenir partie,

c) ou qui a été invité à assister à la conférence au cours de laquelle le traité a été élaboré, sauf intention contraire exprimée dans le traité ou ressortant des circonstances de la négociation. »

3. M. BRIGGS dit que l'article 7 est beaucoup moins important que l'article 7 *bis* qui concerne l'extension à d'autres Etats de la faculté de devenir partie à un traité. Le paragraphe 1 de l'article 7 exprime une évidence et il y a peu de chances que le paragraphe 2 prenne beaucoup d'importance. La discussion que la Commission a consacrée à l'article 7 à la séance précédente était pour une large part tout à fait hors du sujet et M. Briggs déplore les allusions qui ont été faites à la guerre froide : ce n'est pas au sein de la Commission qu'il convient d'aborder un tel sujet.

4. Le Rapporteur spécial, en revanche, a exposé clairement les règles du droit international sur la question de la faculté de devenir partie aux traités et M. Briggs approuve sans réserve ses observations.

5. Il n'y a pas de règle de droit international qui permette à tous les Etats de devenir partie à n'importe quel traité : c'est même l'inverse qui est vrai. Les Etats ne peuvent devenir parties à un traité que dans les conditions stipulées dans l'instrument lui-même ou avec le consentement des autres parties. Rien ne justifie donc l'allégation selon laquelle certains Etats auraient été mis dans l'impossibilité de devenir parties à des traités multilatéraux généraux. Les entités qui n'ont pas pu devenir parties aux Conventions de Genève sur le droit de la mer et à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne sont pas généralement considérées comme des Etats, en particulier par les Nations Unies. Pour autant qu'il sache, le seul exemple de cas où il ait été interdit à des Etats de devenir parties à un traité multilatéral général, selon la définition donnée de ces traités dans l'article 1er, est le veto que le Gouvernement de l'Union soviétique a opposé à l'admission de l'Autriche, de l'Italie et du Japon à devenir parties à la Charte des Nations Unies.

6. M. Briggs ne peut se rallier à l'idée qu'il existe un droit unilatéral, soit d'empêcher des Etats de devenir parties à un traité, soit d'exiger qu'ils le deviennent. Il est donc dans l'impossibilité d'accepter le paragraphe 1 de la proposition de M. Elias.

7. M. CADIEUX se voit obligé de s'opposer à la nouvelle rédaction proposée par M. Elias. Tout d'abord, elle empiète sur la question si complexe de la reconnaissance avec toutes les répercussions politiques qu'elle entraîne. Non seulement la Commission n'a pas étudié ce problème, mais M. Cadieux est loin d'être certain qu'une étude de ce genre confirmerait les conclusions auxquelles est arrivé M. Elias dans sa proposition.

8. Si, au lieu de faire sienne la pratique de la majorité des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, la Commission se laisse guider par des notions qui ne sont pas d'ordre purement technique et accepte, sous l'influence de considérations politiques, l'innovation proposée par M. Elias, les Etats qui sont opposés à la pratique des Nations Unies en tireront avantage et le prestige de la Commission en souffrira. La proposition de M. Elias suscite des difficultés spéciales pour les membres de la Commission qui sont en même temps les conseillers juridiques de leur gouvernement, car s'ils appuient la proposition, leur attitude pourra être interprétée comme engageant en quelque sorte leurs gouvernements à l'égard d'une certaine manière de considérer le problème de la reconnaissance. Il n'est guère possible aux conseillers juridiques de se séparer de la politique officielle de leur gouvernement.

9. Du point de vue technique, la proposition est tout à fait inacceptable car elle est en opposition avec le principe fondamental du droit des traités, à savoir le respect de la volonté des parties. Il est inconcevable que des Etats qui, dans le cadre de leur politique générale, ne reconnaissent pas certaines entités, permettent à celles-ci, aux fins de certains traités, de devenir parties à ces traités. Si la Commission veut codifier les règles du droit international, elle doit reconnaître la pratique de la majorité et, si elle souhaite contribuer au développement progressif du droit international, il est bien peu probable qu'elle y parvienne en dictant aux Etats la politique qu'ils doivent suivre.

10. M. Cadieux déclare en terminant que la proposition de M. Elias étant inopportune pour des raisons pratiques, injustifiée sur le plan technique et contestable du point de vue politique, il votera contre.

11. M. YASSEEN demande instamment à la Commission d'examiner la question dans sa juste perspective. Ce qu'elle est occupée à formuler, ce n'est pas une règle générale, mais une règle supplétive. Les dispositions expresses d'un traité, soit qu'elles l'ouvrent à certains Etats, soit qu'elles en excluent certains autres, doivent être respectées. La seule question qui se pose est de savoir comment doit être interprété le silence du traité sur ce point. Selon M. Yasseen, on peut légitimement présumer que le silence d'un traité multilatéral général portant sur des questions d'intérêt général ou codifiant des règles générales du droit international doit être interprété comme signifiant que le traité est ouvert à tous les Etats souverains. Ce n'est pas là une présomption arbitraire : elle découle naturellement du caractère du traité lui-même. Il faut reconnaître que la pratique actuelle est différente, mais elle ne saurait servir de base à l'établissement d'une règle supplétive.

12. M. de LUNA propose d'ajouter à la fin de l'article 7 un nouveau paragraphe 3, libellé comme suit : « S'il s'agit d'un traité multilatéral général, la faculté de devenir partie au traité appartient à tout Etat, sauf disposition contraire dudit traité. »

13. L'amendement qu'il propose tient compte du principe soutenu par certains membres — dont il partage

l'avis — à savoir qu'étant donné le caractère des traités multilatéraux généraux, il n'est pas logique d'interpréter le silence d'un traité de ce genre sur la question de la participation comme signifiant que le traité est « fermé ». En d'autres termes, il propose une règle supplétive opposée à celle qu'a adoptée la Cour internationale de Justice dans son Arrêt du 25 mars 1926 sur l'affaire de certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise [1], mais assortie d'une clause restrictive disant que le traité peut en disposer autrement.

14. En sa qualité de spécialiste du droit international, M. de Luna estime que l'attitude politique des Etats à l'égard du problème complexe de la reconnaissance n'est pas toujours cohérente : il arrive que les considérations politiques l'emportent sur les considérations juridiques. Il est contraire aux règles de la logique de présumer qu'en cas de silence du traité, un traité multilatéral général est « fermé ». La formule de conciliation qu'il propose s'inspire de la nature spéciale des traités multilatéraux généraux tout en visant à respecter le principe de l'unanimité. Cet amendement n'est d'ailleurs nullement une innovation, comme le prouvent les dispositions de l'article 19 de la Convention de 1928 de La Havane sur les traités [2] et celles de l'article 7 des deux projets du Professeur Lauterpacht en 1953 et 1954.

15. M. BARTOŠ ne peut accepter que le silence d'un traité multilatéral général sur la question de la participation doive être interprété comme signifiant que la faculté de devenir partie ne peut être étendue à d'autres Etats. A l'époque moderne, se serait plutôt le contraire qui serait vrai, bien que M. Bartoš n'aille pas jusqu'à soutenir que tous les traités multilatéraux généraux sont « ouverts ». Il est regrettable, comme M. Tounkine l'a dit à la séance précédente, que certains Etats aient été mis dans l'impossibilité de devenir parties à des traités de ce genre bien que ces traités portent sur des règles qui doivent être appliquées par l'ensemble de la communauté des nations, par exemple les Conventions sur le droit de la mer et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. De telles exclusives peuvent entraîner la violation de règles qui sont censées être universelles. C'est pourquoi M. Bartoš demande à la Commission, dans l'intérêt du développement progressif du droit international, de stipuler dans son projet la présomption que les traités multilatéraux généraux sont « ouverts » à moins qu'ils n'en disposent autrement.

16. M. Bartoš n'est pas opposé à l'idée dont s'est inspiré M. Elias au paragraphe 1 de sa proposition mais il estime que la portée doit en être restreinte de manière à correspondre à la réalité. On ne saurait refuser aux Etats le droit de choisir les partenaires avec lesquels ils désirent entrer en relations par traité mais on peut leur demander d'indiquer d'avance s'ils ont l'intention de refuser à certains autres Etats la faculté de devenir parties au traité qu'ils élaborent. C'est pourquoi M. Bartoš appuie l'amendement proposé par M. de Luna.

17. M. AGO dit qu'il importe au premier chef de reconnaître le principe fondamental de la liberté pour les parties de choisir les Etats avec lesquels elles désirent nouer des relations par traité. Il comprend parfaitement, certes, que les traités multilatéraux généraux posent un problème très spécial.

18. Toutefois, la proposition de M. Elias ne se borne pas à énoncer une présomption pour cette catégorie de traités : elle pose une règle impérative, d'un type presque inconnu en droit international, et parfaitement injustifiée, en vertu de laquelle les parties n'auraient même plus la possibilité de restreindre la faculté de devenir partie au traité en faisant figurer une disposition expresse à cet effet dans l'instrument lui-même.

19. M. Yasseen soutient un point de vue plus raisonnable puisqu'il suggère d'admettre, à titre de règle supplétive, que le traité multilatéral général qui ne contient pas de dispositions expresses sur ce point est ouvert à la participation d'autres Etats. Personnellement, M. Ago hésiterait même quelque peu à se rallier à cette thèse tout en étant prêt à appuyer une mention indiquant qu'il serait souhaitable d'établir une telle présomption. La raison pour laquelle l'existence d'une règle supplétive qui serait appliquée d'office lui inspire des craintes, c'est qu'elle risquerait d'avoir des conséquences dangereuses. Est-on fondé, par exemple, à supposer qu'un Etat ou des Etats qui, à dessein, n'ont pas été invités à la conférence au cours de laquelle un traité a été élaboré, aient d'office le droit de devenir parties ultérieurement ? Une telle règle pourrait provoquer les litiges les plus regrettables si certaines entités que tous les Etats ne reconnaissent pas comme souveraines exprimaient le désir de devenir parties à un traité et revendiquaient le droit de le faire en s'appuyant sur cette règle. On peut encore se demander si une règle de ce genre peut conférer le droit de devenir partie à un Etat contre lequel des sanctions ont été prises par les Nations Unies.

20 M. AMADO estime que les traités multilatéraux généraux décrits par certains membres de la Commission tiennent davantage de la législation internationale que des traités. Sans doute sont-ils conformes à un idéal qui tient à cœur à tous les spécialistes du droit international, mais si les participants ne sont pas libres de choisir leurs partenaires, on ne peut plus dire qu'il y ait à proprement parler traité. C'est pourquoi, M. Amado hésiterait beaucoup à admettre le raisonnement selon lequel le silence du traité doit être interprété comme signifiant que le traité est ouvert à tous les Etats ; il s'opposera à toute solution extrême dont il est sûr qu'elle ne recueillerait pas les suffrages des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies.

21. M. TOUNKINE dit que M. Cadieux et M. Ago ont introduit dans le débat des éléments qui sont tout à fait étrangers à la question, comme par exemple le problème de la reconnaissance qui n'a absolument rien à voir avec la faculté de devenir partie à un traité. Certains des Etats qui sont parties à la presque totalité des traités multilatéraux généraux conclus récemment ne se reconnaissent pas mutuellement ou ont entre eux des relations tendues et cependant cela ne les empêche pas d'être parties à un même traité. A l'époque actuelle,

[1] CPJI, *Série A*, n° 7, p. 28.

[2] Hudson, *International Legislation*, vol. IV, 1931, p. 2384.

le critère de la personnalité internationale n'est pas la reconnaissance par les autres Etats.

22. A ceux qui disent que l'on ne peut obliger les Etats à nouer contre leur gré des relations par traité avec d'autres Etats, M. Tounkine répondra simplement que ces Etats sont libres de demeurer en dehors du traité. On ne doit pas pousser le principe de la liberté des parties au point de rejeter le *jus cogens* hors du domaine très étendu du droit des traités. Après tout, les règles du *jus cogens* existent bel et bien. Il est manifestement inadmissible, par exemple, en droit international de conclure des pactes d'agression.

23. En fait, la considération primordiale, lorsqu'il s'agit de déterminer si tel ou tel Etat peut devenir partie à un traité, c'est la nature même de ce traité. Certaines questions intéressent l'ensemble de la communauté des nations et M. Tounkine a été surpris d'entendre M. Bartoš dire que certains Etats peuvent être mis dans l'impossibilité de participer à des traités qui doivent porter sur des problèmes d'intérêt général. Le principe de la coexistence pacifique impose aux Etats, quel que soit leur système politique, social ou économique, certaines obligations et le devoir de collaborer entre eux dans une certaine mesure. Dans ces conditions, de quel droit un groupe d'Etats a-t-il interdit à d'autres Etats de devenir parties à la Convention sur le droit de la mer et cela en violation de l'un des principes fondamentaux du droit international ?

24. Juridiquement, il n'y a absolument rien à redire au paragraphe 1 de la proposition de M. Elias qui est conforme au droit international en vigueur.

25. Tout en remerciant M. de Luna d'avoir essayé de trouver une solution de conciliation, M. Tounkine estime que sa proposition n'est pas très logique et ne va pas assez loin.

26. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction a examiné l'article 7 *bis* et n'a pas pu en poursuivre la rédaction parce que sa teneur va obligatoirement dépendre de l'orientation que prendra le débat sur l'article 7. Les répercussions qu'aurait la proposition de M. Elias sur le paragraphe 2 de l'article 7 *bis* sont particulièrement importantes.

27. On a fait valoir l'argument suivant : du fait qu'un Etat a été invité à assister à une conférence, on peut raisonnablement déduire qu'il peut devenir partie au traité élaboré, à moins qu'une déclaration contraire ne soit faite au cours de la conférence. M. Ago a néanmoins souligné que, dans le cas de traités multilatéraux généraux rédigés lors de conférences réunies par des organisations internationales, le fait d'être invité à y participer n'entraîne pas les mêmes conséquences.

28. Pour M. Tounkine, le *jus cogens* prime en la matière la volonté expresse des Etats ; mais le Rapporteur spécial fait observer que, dans le cas de traités multilatéraux généraux comme les Conventions sur le droit de la mer et la Convention sur les relations diplomatiques, il ne s'agit pas simplement de la volonté des Etats intéressés, mais de la volonté de l'Assemblée générale à laquelle la pratique moderne des traités confère le pouvoir de faire les invitations à adhérer au traité. Si elle était adoptée, la proposition de M. Elias aurait pour effet de dessaisir l'Assemblée générale de cette question. Le Rapporteur spécial pense que ce serait là, de la part de la Commission, une décision peu sage ; il doute, en outre, qu'il soit opportun, vu la pratique existante en matière de traités, que la Commission formule une telle proposition. A son avis, il faut tenir compte de la volonté des Etats.

29. En ce qui concerne l'opinion de M. Yasseen pour qui, en cas de silence du traité sur la question de la participation, on peut présumer que le traité est ouvert à tous les Etats, le Rapporteur spécial fait observer que deux cas peuvent se présenter : ou bien tous les Etats seront invités à assister à la conférence au cours de laquelle le traité sera négocié ou certains Etats seront exclus. Dans ce dernier cas, si l'on suivait la présomption de M. Yasseen, on irait à l'encontre de l'indication qui ressort nettement des invitations à la conférence. Lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux d'intérêt général, l'invitation à participer à la conférence est d'ordinaire adressée d'office à presque tous les Etats et l'omission d'un Etat a une certaine signification.

30. De plus, si l'on peut admettre en théorie — comme l'a soutenu M. Tounkine — que la question de la reconnaissance ne se pose pas, le Rapporteur spécial ne peut pas dire qu'il en soit de même dans la pratique. Il faut se rendre compte de la situation délicate dans laquelle se trouverait un dépositaire dans le cas où un Etat qui ne figure sur la liste des membres d'aucune organisation mondiale, prétendrait déposer un instrument d'adhésion ou d'acceptation. Tout en partageant dans une certaine mesure l'opinion de M. Tounkine sur la place de la reconnaissance en droit international, Sir Humphrey ne peut admettre que la reconnaissance n'ait rien à voir avec une invitation à participer à un traité. C'est pourquoi il ne pense pas que la Commission doive prendre une décision qui va à l'encontre de la pratique actuelle.

31. M. TSURUOKA partage les vues exprimées par M. Briggs, M. Cadieux, M. Ago et M. Amado ; la liberté pour les Etats de choisir les autres Etats avec lesquels ils veulent établir des relations contractuelles est un principe important du droit international. En fait, c'est là l'un des principes qui distingue le droit international du droit interne auquel sont soumis tous les ressortissants de l'Etat.

32. M. Tsuruoka ne pense pas, comme M. Yasseen, qu'un traité multilatéral général, s'il est muet sur ce point, doive être présumé ouvert à tous les Etats. Le silence du traité peut avoir une grande signification, notamment dans la pratique internationale actuelle, d'après laquelle les conventions établies lors de conférences internationales sont généralement adoptées à la majorité des deux tiers. La présomption soutenue par M. Yasseen aurait pour effet d'imposer l'opinion de la minorité à la majorité.

33. M. LACHS fait observer qu'en définissant les traités multilatéraux généraux comme elle l'a fait à l'article 1er, la Commission a adopté en réalité la thèse que le droit international est d'application générale, puisque la définition en question parle de traités portant

sur des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats. Cette idée étant admise, il est difficile, d'une part, d'imposer des règles impératives à tous les Etats et, d'autre part, de reconnaître la possibilité d'exclure certains Etats de la participation au traité.

34. Certes, comme l'a dit M. Ago, on ne peut contraindre les Etats à établir des relations contractuelles les uns avec les autres. Mais il semble impossible d'exclure des Etats, quels qu'ils soient, de la participation à des traités qui ont un caractère général et énoncent des règles qui sont censées avoir une portée universelle. Le principe de l'universalité découle logiquement de la définition des traités multilatéraux ; la thèse contraire comporte le risque de conduire à une sorte de « pluralisme » où les Etats seraient divisés en groupes distincts et où les principes généralement obligatoires du droit international ne seraient pas reconnus.

35. De plus, en accomplissant la tâche qui lui incombe de codifier le droit international, la Commission ne doit pas oublier qu'elle est appelée à assurer le développement progressif des règles du droit conformément à certains principes ; c'est là l'un des éléments les plus importants du travail qu'elle a entrepris. Le droit de légiférer ne saurait être le privilège des membres d'un club fermé ; il appartient à tous les Etats. La reconnaissance ou la non-reconnaissance d'un Etat par un autre a peu d'influence sur la question ; en fait, certains Etats Membres des Nations Unies n'entretiennent pas de relations diplomatiques entre eux et cependant ils ont tous souscrit à la Charte.

36. La Commission devrait donner plus d'ampleur à l'article 7 de manière à le rendre conforme aux principes généraux du droit international selon lesquels il est indispensable d'accorder un traitement spécial aux traités multilatéraux généraux.

37. M. BARTOS fait remarquer qu'on ne saurait encore affirmer qu'il existe une législation internationale proprement dite ; il y a donc lieu de maintenir dans le projet concernant les relations contractuelles entre les Etats un élément qui tienne compte de la souveraineté des Etats. A l'heure actuelle, les traités sont encore conclus sous forme de contrats ; il est donc tout à fait logique qu'il n'y ait aucune obligation pour un Etat, quel qu'il soit, d'établir des relations contractuelles avec tous les Etats. En outre, du point de vue pratique, les dispositions d'un traité dépendent du groupe d'Etats qui le concluent.

38. Le super-Etat n'existe pas encore en droit international. Bien qu'aucun Etat ne puisse prétendre qu'il possède plus de souveraineté que les autres, bien que l'universalité du traité doive être respectée dans tous les cas et bien que l'Assemblée générale soit habilitée à mettre les Etats en garde contre les conséquences de la non-observation du principe de l'universalité, on ne saurait dire que cette universalité soit encore une réalité de la vie internationale moderne. La Commission doit tenir compte de ce point en rédigeant un texte qui devrait recueillir l'approbation d'un aussi grand nombre d'Etats que possible.

39. M. ELIAS dit qu'il ne s'attendait pas que sa proposition fût discutée dans un climat de guerre froide et qu'elle déclenchât les résonances politiques qui ont été introduites dans le débat. Son but était de faire ressortir clairement que les principes qui sont à la base des règles énoncées par la Commission ne doivent pas être uniquement ceux préconisés par les Etats déjà anciens, puisque la majorité écrasante des Etats Membres des Nations Unies serait disposée à accepter des règles plus avancées. Il partage entièrement le point de vue de M. Tounkine et de M. Lachs qui ont fait observer que l'argument fondé sur la reconnaissance n'est guère pertinent. La Commission ne doit pas concevoir sa tâche comme consistant soit à codifier des règles énoncées aux XVIIIe et XIXe siècles, soit à éliminer des règles importantes de droit international ; sa tâche consiste à dire si les règles anciennes sont ou non applicables à la vie internationale moderne et, au besoin, à les modifier. La Commission doit avoir le courage de présenter des propositions favorisant le développement progressif du droit international. Par conséquent, lorsqu'il s'agit de choisir entre le principe de la « porte ouverte » et celui du « club fermé », il semble évident que le premier est le plus progressif des deux et que, loin de constituer une violation d'une règle fondamentale de droit, ce principe reflète nettement la situation internationale moderne. Il est persuadé que la plupart des Etats d'Asie et d'Afrique appuieront ce point de vue à l'Assemblée générale.

40. Comme solution de compromis, M. Elias propose d'ajouter, à la fin du paragraphe 1 de son projet, les mots « à moins que le traité n'en dispose autrement ».

41 M. AGO fait observer qu'en préparant le texte à l'examen, le Comité de rédaction a suivi les instructions de la Commission et que les difficultés auxquelles celle-ci se heurte actuellement résultent du fait qu'une variante entièrement nouvelle est maintenant proposée.

42. Outre les problèmes qu'il a déjà mentionnés, un problème beaucoup plus grave pourrait se poser si la règle proposée par M. Elias devait s'appliquer aux traités multilatéraux conclus sous les auspices de nombreuses organisations internationales. Ainsi, aux termes de la Constitution de l'OIT, seuls peuvent participer aux conventions conclues sous ses auspices les Etats membres de l'Organisation. La raison de cette règle est que l'OIT exerce un certain contrôle sur la mise en œuvre desdites conventions et que ce contrôle ne peut être exercé que sur les Etats membres. Une règle analogue régit les instruments conclus sous les auspices de certaines autres institutions spécialisées. Si ces instruments étaient ouverts à tous les Etats non membres de l'Organisation, l'ensemble du système de contrôle s'effondrerait. Comme la grande majorité des traités multilatéraux généraux sont conclus sous les auspices des organisations internationales, il y a lieu de tenir compte des règles en vigueur au sein de ces dernières. Par conséquent, la règle de l'universalité qui est préconisée a non seulement un caractère révolutionnaire, mais empêcherait pratiquement ces organisations internationales de remplir leur mission de manière efficace.

43. M. TOUNKINE donne à M. Ago l'assurance que la situation qui résulterait de l'acceptation de la proposition modifiée de M. Elias ne serait pas aussi sombre

qu'il le pense. Depuis maintes années, les Etats ont pour pratique de considérer les traités multilatéraux d'intérêt général comme étant ouverts à tous les Etats (telles, par exemple, les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907, ainsi que toutes les Conventions de la Croix-Rouge) ; cette proposition ne présente donc aucun caractère révolutionnaire. En outre, si un Etat, qui est en droit d'être partie à une convention multilatérale générale par application de cette règle, commettait une violation grave du droit international, on ne saurait soutenir qu'en empêchant ledit Etat de participer à un traité général comme, par exemple, la Convention de Genève sur la haute mer, on lui infligerait une sanction correspondant à la gravité de la violation. La proposition amendée de M. Elias va beaucoup moins loin que son texte initial et elle constitue, en fait, un compromis analogue à celui proposé par M. de Luna.

44. M. GROS dit qu'il voudrait mettre au point un aspect purement juridique de la question, ce qui est proprement le rôle de la Commission et en écartant toute autre sorte de considérations.

45. La pratique sur laquelle le Rapporteur spécial a fondé son projet ne remonte pas, comme M. Elias l'a dit, aux XVIII[e] et XIX[e] siècles ; c'est celle que l'Assemblée générale a adoptée en 1958 et 1960 lors des Conférences de Genève sur le droit de la mer et en 1961 dans le cas de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. D'après cette pratique, la règle est que les traités multilatéraux généraux sont ouverts aux Etats expressément désignés dans le traité ; il n'y a pas de règle supplétive stipulant qu'en principe ces traités sont ouverts à tous les Etats. La raison en est qu'il existe non pas une seule, mais plusieurs catégories de conventions multilatérales générales. La difficulté actuelle vient de ce que la Commission a éliminé la distinction faite par le Rapporteur spécial dans son projet initial entre les traités multilatéraux et plurilatéraux.

46. On ne saurait non plus s'autoriser de l'avis de la Cour internationale de Justice pour adopter une telle règle. Dans l'avis consultatif concernant les réserves à la Convention sur le génocide, la Cour a dit expressément que son avis était fondé sur le caractère spécial et l'objet particulier de ladite Convention, reconnaissant ainsi implicitement l'existence d'autres types de traités multilatéraux généraux. Si la Commission veut satisfaire à la fois la logique et le progrès, elle ne devrait pas envisager seulement une clause ouvrant tout traité multilatéral à tous les Etats, mais adopter une disposition permettant à tous les Etats de participer à la négociation de ces traités. C'est au surplus, ignorer un élément essentiel de la difficulté que soutenir la thèse que la reconnaissance est sans rapport avec le sujet. Pour toutes ces raisons, M. Gros estime que les règles énoncées dans le texte proposé par le Comité de rédaction sont non seulement justes mais favorisent le progrès du droit international, parce qu'elles tiennent compte de la pratique actuellement suivie par les Nations Unies et de l'existence de plusieurs catégories de traités multilatéraux généraux qu'il n'est pas possible d'unifier dans un même régime.

47. M. YASSEEN dit qu'à son avis, il n'y a pas de règle de droit international qui interdise la participation de tous les Etats aux traités multilatéraux généraux, Au contraire, les parties à un traité de ce genre croient toujours devoir adopter des dispositions spéciales pour n'ouvrir le traité qu'à certains Etats seulement, ce qui implique que les Etats doivent accomplir à cet effet un acte positif et qu'ils sont conscients de l'absence de toute règle interdisant la participation de tous les Etats lorsque le traité lui-même est muet sur la question. Les efforts faits par les Etats pour régler la question de la participation dans le traité lui-même semblent prouver que, dans le cas de traités d'intérêt général, la règle supplétive est qu'ils doivent être ouverts à tous les Etats.

48. M. VERDROSS pense que la Commission pourrait accepter la proposition modifiée de M. Elias, si les traités dont M. Ago a parlé sont exclus. Dans ces conditions, seulement, les traités énonçant des règles universelles de droit international seraient ouverts à tous les pays.

49. M. de LUNA retire sa proposition parce qu'il en est tenu compte dans la proposition modifiée de M. Elias.

50. M. AGO demande ce qu'il arrivera si le traité ne renferme pas de dispositions relatives à la participation alors que la constitution de l'organisation internationale intéressée ou les règles qui y sont en vigueur contiennent des dispositions expresses à ce sujet.

51. Le PRÉSIDENT prie instamment les membres de ne pas soulever de question de fond à ce stade avancé des travaux de la Commission. Il met aux voix la proposition de M. Elias sous sa forme modifiée.

Par 10 voix contre 7 avec 3 abstentions, la proposition amendée de M. Elias est adoptée.

L'article 7 est adopté.

52. M. GROS demande qu'il soit indiqué dans le commentaire que les membres qui ont voté contre la proposition de M. Elias l'on fait parce qu'ils pensent qu'elle n'est pas conforme à la pratique internationale actuelle.

Il en est ainsi décidé.

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le texte de l'article 7 *bis* doit être revisé à la lumière de la décision prise par la Commission au sujet de l'article 7.

54. Le PRÉSIDENT suggère que, pour laisser au Comité de rédaction le temps de procéder à cette revision, la Commission passe à l'examen des articles 18 *bis*, 18 *ter* et 19.

ARTICLE 18 *bis*. — EFFET DES RÉSERVES

55. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction propose le texte suivant pour l'article 18 *bis* dont le titre « Validité des réserves » a été changé en « Effet des réserves ».

« 1. *a*) Lorsqu'une réserve est expressément ou implicitement autorisée par les termes d'un traité, l'acceptation de cette réserve n'est pas nécessaire.

b) En cas de silence du traité sur la question des réserves, les dispositions des paragraphes 2, 3 et 4 du présent article s'appliquent.

« 2. Hormis les cas prévus aux paragraphes 3 et 4 et sauf disposition contraire du traité

a) l'acceptation de la réserve par un Etat qui peut devenir partie au traité confère à l'Etat auteur de la réserve la qualité de partie au traité à l'égard de l'Etat qui a accepté cette réserve, dès l'entrée en vigueur du traité ;

b) l'objection faite à une réserve par un Etat qui la considère comme incompatible avec l'objet et le but du traité empêche le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui fait objection et l'Etat qui a formulé la réserve, sauf intention contraire exprimée par l'Etat qui fait objection.

« 3. Hormis les cas prévus au paragraphe 4, l'effet d'une réserve à un traité conclu par un groupe restreint d'Etats dépend de l'acceptation de cette réserve par tous les Etats intéressés, à moins

a) que le traité n'en dispose autrement,

ou

b) que le groupe d'Etats considéré ne soit une organisation internationale qui applique une règle différente aux traités conclus sous ses auspices.

« 4. Lorsque le traité dont il s'agit est l'acte constitutif d'une organisation internationale, et qu'il est fait objection à une réserve, la décision sur l'effet de la réserve appartient, sauf disposition contraire du traité, à l'organe compétent de ladite organisation. »

56. La principale difficulté à laquelle le Comité s'est heurté en rédigeant l'article a été d'harmoniser ses dispositions avec le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 17, à savoir que les Etats peuvent formuler une réserve si elle est compatible avec l'objet et le but du traité.

57. Pour ce qui est des effets des réserves, Sir Humphrey dit qu'en l'absence d'une autorité chargée de trancher les différends éventuels, le seul critère reste, en dernière analyse, le consentement ou l'objection des autres Etats.

58. M. AMADO trouve peu satisfaisante la version française du paragraphe 1 *b*). Il n'est pas correct de parler du silence d'un traité « sur la question des réserves ». Le texte anglais « *silent in regard to the making of reservations* » est plus approprié.

59. M. CASTRÉN suggère que le début du paragraphe 3 *b*), qui est assez mal rédigé, soit modifié comme suit : « que les Etats ne soient membres d'une organisation internationale qui applique... ».

60. M. BRIGGS dit qu'il trouve les paragraphes 3 et 4 acceptables en principe, mais qu'il sera obligé de voter contre l'article dans son ensemble, parce que le paragraphe 2 *a*) n'énonce pas, de manière exacte, les règles applicables en droit international.

61. Les dispositions du paragraphe 2 *a*) visent à étendre à tous les traités une pratique des Nations Unies qui ne s'applique qu'à certains traités multilatéraux. D'après ce paragraphe, les Etats se verront accorder le droit unilatéral de devenir parties aux traités et le droit illimité de formuler des réserves. Cette clause reflète l'opinion réactionnaire selon laquelle un Etat peut choisir unilatéralement le droit qui lui sera applicable. Les seules restrictions à la liberté d'action prévues au paragraphe 2 *a*) sont les suivantes : premièrement, un Etat au moins devra accepter la réserve et, deuxièmement, une objection faite par un autre Etat empêchera le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui fait l'objection et l'Etat qui a formulé la réserve. Ces restrictions n'empêchent pas toutefois un Etat de prétendre être partie à un traité tout en se soustrayant à la règle générale de droit.

62 M. TSURUOKA appuie les vues exprimées par M. Briggs.

63. M. GROS se déclare entièrement d'accord avec M. Briggs.

64. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, donne à M. Briggs, à M. Tsuruoka et à M. Gros l'assurance que leur opinion contraire sera consignée dans le commentaire de l'article.

65. M. ROSENNE propose que dans le texte anglais du paragraphe 2 *a*), les mots « *of a reservation* » soient ajoutés à la suite du mot « *acceptance* ».

66. Il constate avec satisfaction que le paragraphe 2 *b*) stipule que l'objection à une réserve doit avoir pour motif que cette dernière est incompatible avec l'objet et le but du traité.

67. Il demande quel est, compte tenu des dispositions de l'article 17, le sens exact des mots « lorsqu'une réserve est expressément ou implicitement autorisée par les termes d'un traité » qui figurent au paragraphe 1 *a*).

68. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que les mots cités par M. Rosenne prévoient les cas mentionnés à l'article 17, notamment ceux dont il est question aux alinéas *a*) et *c*) du paragraphe 1.

69. Il accepte les modifications de rédaction proposées par M. Amado, M. Castrén et M. Rosenne.

70. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection, il y a lieu de considérer que la Commission adopte l'article 18 *bis* avec les modifications rédactionnelles acceptées par le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18 *ter*. — EFFET JURIDIQUE DES RÉSERVES

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction présente un texte modifié de l'article 18 *ter* qui a été déjà approuvé par la Commission [3] :

« 1. Une réserve établie conformément aux dispositions de l'article 18 *bis* a pour effet :

[3] 664e séance, par. 66.

a) de modifier à l'égard de l'Etat qui formule la réserve les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure de ce qui est stipulé par cette réserve ;

b) de permettre, par voie de réciprocité, à tout autre Etat partie au traité de se prévaloir de cette modification dans ses relations avec l'Etat qui a formulé la réserve.

« 2. Une réserve ne produit effet que dans les rapports entre l'Etat auteur de la réserve et les autres parties au traité qui ont accepté la réserve ; elle n'influe aucunement sur les droits et obligations des autres parties au traité dans les rapports qu'elles ont entre elles. »

72. Il signale que le titre « Effet juridique des réserves » doit maintenant être modifié parce qu'il est analogue à celui de l'article 18 *bis* « Effet des réserves ».

L'article 18 ter *est adopté.*

ARTICLE 19. — RETRAIT DES RÉSERVES

73. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le Comité de rédaction présente un texte modifié de l'article 19 qui a déjà été approuvé par la Commission [4] :

« 1. Une réserve peut, à tout moment, être retirée sans que le consentement des Etats qui l'on acceptée soit nécessaire. Ce retrait prend effet au moment où les autres Etats intéressés en reçoivent notification.

« 2. En cas de retrait d'une réserve, les dispositions de l'article 18 *ter* cessent de s'appliquer. »

74. Le Comité de rédaction a tenu compte d'une suggestion de M. Bartoš tendant à ce que l'article indique avec précision la date à laquelle commence à prendre effet une déclaration de retrait d'une réserve.

75. M. BARTOŠ se déclare satisfait de la deuxième phrase qui a été ajoutée au paragraphe 1.

L'article 19 est adopté.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session

CHAPITRE II : DROIT DES TRAITÉS (A/CN.4/L.101/Add.1)

Introduction

76. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner paragraphe par paragraphe le projet d'introduction au chapitre II du projet de rapport de la Commission (A/CN.4/L.101/Add.1).

Le paragraphe 1 est adopté.

Le paragraphe 2 est adopté.

77. M. BRIGGS propose que le paragraphe 3 contienne un extrait de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la question des réserves à la Convention sur le génocide.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Le paragraphe 4 est adopté.

Le paragraphe 5 est adopté.

78. M. CASTRÉN dit que, la Commission ayant décidé de rédiger le projet d'articles sous la forme d'une convention, il n'est guère souhaitable de trop insister sur les arguments en faveur d'un « code », comme il est fait au paragraphe 6.

79. M. TOUNKINE partage l'opinion de M. Castrén et il estime que ce paragraphe pourrait créer une fausse impression.

80. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que la Commission a eu raison de se prononcer en faveur d'une convention plutôt que d'un code. Il considère néanmoins que, pour donner un aperçu plus équilibré, il est juste de présenter les arguments qui militent en faveur d'un code.

81. MM. Castrén et Tounkine n'insistent pas.

Le paragraphe 6 est adopté.

Le paragraphe 7 est adopté.

Le paragraphe 8 est adopté.

Le paragraphe 9 est adopté.

82. M. CADIEUX trouve assez peu satisfaisant le passage du paragraphe 10 où il est dit que les articles 26 et 27 « doivent être considérés comme provisoires ». En fait, au stade actuel, l'ensemble du projet d'articles a un caractère provisoire.

83. Il propose de remanier le passage en question de façon à préciser que les articles 26 et 27 seront réexaminés par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 10, ainsi modifié, est adopté.

84. M. CADIEUX dit qu'au paragraphe 11 il convient de mieux définir l'expression « organisations internationales » ; il faudrait y ajouter l'adjectif « intergouvernementales ».

85. M. TOUNKINE appuie cette suggestion.

86. M. AGO estime que l'expression « traités conclus par les organisations internationales » est peu satisfaisante. On pourrait améliorer ce passage en le rédigeant comme suit : « traités auxquels les organisations internationales sont parties ».

87. M. EL-ERIAN appuie la proposition de M. Ago.

88. Il appuie également la suggestion de M. Cadieux qui est conforme à la terminologie que l'Assemblée générale a employée dans sa résolution 1289 (XIII) du 5 décembre 1958.

89. Enfin, M. El-Erian propose de limiter la portée de la phrase « les organisations internationales ont la capacité de conclure des accords internationaux » en y ajoutant les mots « en règle générale ». La Commission a constaté dans le passé que si la capacité de certaines organisations internationales intergouvernementales de conclure des traités ne fait aucun doute, celle de cer-

[4] 664e séance, par. 71.

taines autres organisations n'était pas aussi facile à déterminer.

90. Sir Humphrey WALDOCK accepte les modifications rédactionnelles proposées par M. Cadieux et M. Ago.

91. Pour tenir compte du point soulevé par M. El-Erian il propose de modifier le passage en question comme suit : « les organisations internationales peuvent avoir une certaine capacité de conclure des accords internationaux ».

92. Le PRÉSIDENT déclare que s'il n'y pas d'objection, il considérera que la Commission approuve le paragraphe 11 avec les modifications de rédaction acceptées par le Rapporteur spécial.

Le paragraphe 11, ainsi modifié, est adopté.

93. M. TOUNKINE critique la deuxième phrase du paragraphe 12. La Commission ne s'est pas attachée à « codifier la pratique moderne des Etats en matière de conclusion des traités ». Son but a été de codifier les règles de droit international en vigueur en la matière.

94. Le reste de la deuxième phrase de même que les troisième et quatrième phrases sont superflus.

95. M. AMADO pense que ce qui est dit dans les troisième et quatrième phrases du paragraphe 12 est exact, mais non pas essentiel.

96. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que pour tenir compte des objections de M. Tounkine et de M. Amado, il remaniera le paragraphe 12, à partir de la deuxième phrase, dans le sens suivant :

« En élaborant le projet d'articles, la Commission s'est attachée à codifier les règles du droit international relatives à la conclusion des traités. Le présent projet d'articles contient cependant à la fois des éléments de développement progressif et des éléments de codification du droit. »

Le paragraphe 12, ainsi modifié, est adopté.

La séance est levée à 18 h. 5.

668e SÉANCE

Mardi 26 juin 1962, à 9 h. 30

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1)
(reprise du débat de la séance précédente)

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 8. — SIGNATURE ET PARAPHE D'UN TRAITÉ

1 Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 8 à 14, 17 et 18, dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction ; plusieurs de ces articles ont déjà été approuvés par la Commission.

2. M. PAREDES déclare qu'il s'abstiendra de voter sur tous les articles parce qu'il n'a pas reçu le texte espagnol.

3. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 8 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction :

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

i) que la signature aura lieu ultérieurement, ou

ii) que le traité restera ouvert à la signature en un lieu désigné, soit indéfiniment, soit jusqu'à une certaine date.

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

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

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

« 3. *a*) Le traité, au lieu d'être signé peut être paraphé, auquel cas le paraphe n'est qu'un acte d'authentification du texte. L'Etat intéressé ne peut devenir signataire du traité que si l'apposition du paraphe est suivie d'une signature donnée par acte séparé.

b) Lorsque l'apposition du paraphe est suivie d'une signature, l'Etat intéressé devient signataire du traité à la date de la signature, et non à la date de l'apposition du paraphe. »

4. Au paragraphe 1, les alinéas *a*) et *b*) du texte précédent ont été réunis, comme l'avait proposé M. Amado [1].

L'article 8 est adopté.

ARTICLE 9. — EFFETS JURIDIQUES DE LA SIGNATURE

5. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 9 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction :

« 1. Outre qu'elle authentifie le texte du traité dans les circonstances indiquées au paragraphe 2 de l'article 6, la signature d'un traité produit les effets mentionnés dans les paragraphes ci-après.

« 2. Lorsque le traité est sujet à ratification, acceptation ou approbation, la signature n'établit pas le consentement de l'Etat signataire à être lié par le traité. Toutefois, la signature :

[1] 660e séance, par. 5.

a) confère à l'Etat signataire le droit de procéder à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation du traité conformément aux dispositions de ce dernier ;

b) confirme ou, le cas échéant, met en œuvre l'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 19 *bis*.

« 3. Lorsque le traité n'est pas sujet à ratification en vertu des dispositions des articles 10 ou 16 des présents articles, la signature :

a) établit le consentement de l'Etat signataire à être lié par le traité ; et

b) si le traité n'est pas encore en vigueur, met en œuvre l'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 19 *bis*. »

6. Le Rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur un membre de phrase de l'alinéa *b*) du paragraphe : « confirme ou, le cas échéant, met en œuvre... ». La présence de ce membre de phrase s'explique par ce fait que, dans le cadre de l'article 19 *bis*, l'obligation de ne rien faire qui puisse réduire à néant l'objet du traité s'applique aux Etats qui ont participé aux négociations ; pour ces Etats, par conséquent, la signature ajoute à la force d'une obligation qui existe déjà.

L'article 9 est adopté.

ARTICLE 10. — RATIFICATION

7. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 10 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction :

« 1. En principe, les traités doivent être ratifiés à moins qu'ils ne relèvent des exceptions prévues dans le paragraphe suivant.

« 2. Un traité sera présumé n'être pas sujet à ratification par un Etat signataire :

a) s'il stipule lui-même qu'il entrera en vigueur dès sa signature ;

b) si les pouvoirs, les pleins pouvoirs ou tous autres instruments qui ont été délivrés au représentant de l'Etat en question, autorisent ce représentant à établir par sa seule signature le consentement de l'Etat à être lié par le traité, sans ratification ;

c) si l'intention de ne pas exiger la ratification ressort nettement des déclarations faites au cours des négociations ou d'autres circonstances établissant cette intention ;

d) si le traité est en forme simplifiée.

« 3. Toutefois, même dans les cas visés au paragraphe précédent, la ratification est nécessaire :

a) si le traité lui-même prévoit expressément qu'il est sujet à ratification par les Etats signataires ;

b) si l'intention de rendre le traité sujet à ratification ressort nettement des déclarations faites au cours des négociations ou d'autres circonstances établissant cette intention ;

c) si le représentant de l'Etat en question a expressément signé le traité « sous réserve de ratification », ou si les pouvoirs, les pleins pouvoirs ou tous autres instruments qu'il a dûment présentés aux représentants des autres Etats qui ont négocié le traité prévoient expressément qu'il ne peut signer que « sous réserve de ratification. »

8. M. ROSENNE déclare qu'il est entièrement opposé aux dispositions de l'article 10. Il ne peut accepter le principe énoncé au paragraphe 1 et ne peut donc admettre ni le paragraphe 1, ni le paragraphe 2 qui se présente sous forme d'une exception à ce principe, ni le paragraphe 3 qui semble prendre la forme d'une exception à l'exception. Les raisons de son opposition ont été exposées plus en détail dans ce qu'il a dit aux 646e et 660e séances, et il demande que son opposition soit consignée au compte rendu.

9. M. TOUNKINE estime que le paragraphe 1 de l'article 10 est en complet désaccord avec les règles actuelles du droit international. Il n'est pas exact de dire qu'en principe, les traités doivent être ratifiés ; ce qui est vrai, à l'heure actuelle, c'est que seul doit être ratifié un traité dont les dispositions prévoient expressément la ratification. Dans les autres cas, les traités ne sont pas, en droit international, sujets à ratification. La ratification peut, bien entendu, être requise par les règles constitutionnelles d'un pays donné, mais cela ne change rien à l'état actuel du droit international.

10. C'est exclusivement aux parties à un traité qu'il appartient de décider si la ratification est requise ou non. Selon la pratique actuelle, la plupart des traités n'ont pas à être ratifiés, et il n'existe aucune raison de considérer ces traités comme constituant une exception à une règle.

11. M. CASTRÉN partage l'opinion de M. Rosenne et de M. Tounkine ; il ne votera cependant pas contre l'article 10, car les nombreuses exceptions qu'il prévoit au principe énoncé au paragraphe 1 ôtent beaucoup de force à ce paragraphe.

12. M. BARTOŠ déclare qu'il ne pourra voter les alinéas *c*) et *d*) du paragraphe 2. La ratification est l'acte par lequel un Etat accepte d'être lié par un traité ; c'est un acte important, qui a des conséquences sérieuses. M. Bartoš ne peut admettre qu'on laisse dans le doute la question de savoir si un traité est sujet ou non à ratification ; or c'est ce qui se produit si l'on applique les dispositions de l'alinéa *c*).

13. Il ne peut non plus accepter l'alinéa *d*), selon lequel le point de savoir si la ratification est ou non nécessaire dépend non du fond, mais de la forme du traité.

14. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que le texte est le résultat d'un compromis et, de ce fait, ne peut satisfaire tout à fait personne. Cependant, l'opinion qui a prévalu est que, si l'on devait énoncer une règle générale, il fallait dire que les traités doivent être ratifiés.

15. Sir Humphrey, quant à lui, pense qu'en fait il existe deux règles, l'une qui s'applique aux traités en forme solennelle et l'autre aux traités en forme simplifiée.

16. Parlant ensuite en qualité de Rapporteur spécial, il propose de modifier le premier membre de phrase du paragraphe 3 de manière que le libellé en soit le suivant :

« 3. Toutefois, même dans les cas visés aux alinéas *a*) et *d*) du paragraphe précédent, la ratification est nécessaire : »

17. Les alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 2 ont trait à des cas où l'intention de ne pas exiger la ratification a été clairement exprimée ; il est tout à fait inconcevable que l'intention contraire puisse ressortir du même ensemble de circonstances, ce qui donnerait lieu à l'application du paragraphe 3.

18. M. BARTOŠ déclare que, compte tenu des précisions données par le Rapporteur spécial, il se voit dans l'obligation de marquer encore une fois son opposition à l'ensemble du paragraphe 2, ceci afin de défendre la souveraineté des petits Etats. Aucun négociateur n'est habilité à supprimer l'obligation de la ratification et les propositions qui iraient dans ce sens ne pourraient que rendre plus facile aux nations les plus puissantes d'exercer des pressions sur les pays de moindre importance à l'occasion de la signature des accords internationaux.

19. M. CADIEUX appuie la proposition d'amendement faite par le Rapporteur spécial.

20. M. YASSEEN réserve sa position au sujet de l'article 10, pour les raisons qu'il a exposées au cours de la discussion [2].

L'amendement proposé par le Rapporteur spécial est adopté.

L'article 10, ainsi modifié, est adopté.

Article 11. — Adhésion

21. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction propose, pour l'article 11, la nouvelle version dont le texte suit :

« Un Etat peut devenir partie à un traité par adhésion dans les conditions prévues aux articles 7 et 7 *bis* des présents articles :

a) lorsqu'il n'a pas signé le traité, si le traité prévoit que l'adhésion est la procédure à suivre par un Etat non signataire pour devenir partie ;

b) si le traité est ouvert à l'adhésion de cet Etat en vertu des dispositions de l'article 7 *bis*. »

22. L'article 11 comporte des renvois à l'article 7 *bis*. S'il est adopté, ce sera donc sous réserve que la Commission y reviendra s'il devait de quelque manière subir le contrecoup d'une modification éventuelle des dispositions de l'article 7 *bis* quand celui-ci recevra sa forme définitive.

L'article 11 est adopté sous cette réserve.

Article 12. — Acceptation ou approbation

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 12 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction :

« Un Etat peut devenir partie à un traité par acceptation ou par approbation dans les conditions prévues aux articles 7 et 7 *bis* :

a) quand le traité prévoit qu'il sera ouvert à la signature sous réserve d'acceptation ou d'approbation, si l'Etat en question a signé le traité ;

b) quand le traité prévoit que la faculté de devenir partie peut être exercée par simple acceptation ou approbation du traité, sans signature préalable. »

24. M. CASTRÉN pense que le texte français de l'alinéa *a*) devrait être modifié pour correspondre au texte anglais : « *has so signed the treaty* ».

L'article 12 est adopté.

Article 13. — Procédure de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation

25. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 13 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction :

« 1. *a*) La ratification, l'adhésion, l'acceptation ou l'approbation s'effectuent au moyen d'un instrument écrit.

b) A moins que le traité lui-même n'envisage expressément que les Etats participants ont la faculté de s'engager seulement pour une ou certaine partie du traité, l'instrument doit s'appliquer au traité dans son intégralité.

c) Si le traité offre aux Etats participants le choix entre deux textes divergents, l'instrument de ratification doit indiquer le texte auquel il se rapporte.

« 2. Si le traité lui-même fixe la procédure selon laquelle un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation doit être communiqué, cet instrument produit effet lorsque les conditions prévues par cette procédure sont remplies. Si aucune procédure n'est prévue par le traité, ni convenue de toute autre manière par les Etats signataires, l'instrument produit effet :

a) Dans le cas d'un traité pour lequel il n'existe pas de dépositaire, à compter du moment où l'instrument est formellement communiqué à l'autre partie ou aux autres parties, et normalement, s'il s'agit d'un traité bilatéral, par voie d'échange des instruments en question dûment certifié par les représentants des Etats qui procèdent à l'échange ;

b) Dans les autres cas, à compter du dépôt de l'instrument auprès du dépositaire du traité.

« 3. Lorsqu'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation est déposé auprès du dépositaire conformément à l'alinéa *b*) du paragraphe précédent, il est accusé réception de l'instrument à l'Etat qui en a effectué le dépôt et les autres Etats signataires sont informés sans retard du dépôt de l'instrument et des clauses qu'il contient. »

L'article 13 est adopté.

Article 14. — Effets juridiques de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation

26. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 14 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction :

[2] 660e séance, par. 41.

« La communication d'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, dans les conditions prévues à l'article 13

a) établit le consentement de l'Etat qui ratifie, adhère, accepte ou approuve, à être lié par le traité,

b) si le traité n'est pas entré en vigueur, rend applicables les dispositions pertinentes du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*. »

L'article 14 est adopté.

ARTICLE 17. — FORMULATION DES RÉSERVES

27. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 17 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction :

« 1. Tout Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation d'un traité ou de l'adhésion à ce traité, formuler une réserve, à moins

a) que les réserves ne soient expressément interdites par le traité ou par les règles en vigueur dans une organisation internationale ;

b) que le traité n'interdise expressément les réserves à des dispositions déterminées du traité et que la réserve en question ne porte sur l'une desdites dispositions ;

c) que le traité n'autorise expressément une catégorie déterminée de réserves, auquel cas les réserves n'appartenant pas à cette catégorie se trouvent implicitement exclues ;

d) ou, en cas de silence du traité sur la question des réserves, que la réserve dont il s'agit ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

« 2. *a*) Les réserves, qui doivent être consignées par écrit, peuvent être formulées :

i) lors de l'adoption du texte du traité, soit sur le traité lui-même, soit dans l'acte final de la conférence qui a adopté le traité, soit dans tout autre instrument rédigé à l'occasion de l'adoption du traité ;

ii) lors de la signature du traité à une date ultérieure ;

iii) ou, lors de l'échange ou du dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, soit dans l'instrument lui-même, soit dans un procès-verbal ou tout autre document annexé audit instrument.

b) Une réserve formulée lors de l'adoption du texte d'un traité ou lors de la signature d'un traité soumis à ratification, acceptation ou approbation, ne produit effet que si l'Etat qui l'a formulée confirme formellement son intention de maintenir la réserve, lorsqu'il effectue l'acte par lequel il manifeste son consentement à être lié par le traité.

« 3. Toute réserve formulée postérieurement à l'adoption du texte du traité doit être communiquée : *a*) dans le cas d'un traité pour lequel il n'est pas prévu de dépositaire, à tout autre Etat partie au traité ou qui peut devenir partie ; *b*) dans les autres cas, au dépositaire qui transmettra le texte de la réserve audit Etat. »

28. M. BARTOŠ reconnaît que l'assertion qui figure à l'alinéa *a*) i) du paragraphe 2 est exacte. Cependant, il arrive parfois qu'un Etat qui souhaite devenir partie à un traité ne peut obtenir du dépositaire communication de l'acte final, des comptes rendus, ou des autres documents de la Conférence où sont consignées les réserves faites par certains des Etats parties au traité. L'impossibilité de se procurer ces renseignements nécessaires sont souvent la source de difficultés qui suscitent des litiges sur le contenu exact des obligations contractuelles et, notamment, sur leur portée et leur interprétation. Peut-être, pourrait-on indiquer dans le commentaire que les Etats qui veulent devenir parties au traité devraient être en mesure de vérifier la teneur des documents en question et que le dépositaire devrait être tenu de se les procurer et de les mettre à la disposition des Etats intéressés.

29. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il ajoutera au commentaire un passage où ce point sera précisé.

L'article 17 est adopté.

ARTICLE 18. — ACCEPTATION DES RÉSERVES ET OBJECTIONS AUX RÉSERVES

30. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente l'article 18 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction :

« 1. L'acceptation d'une réserve, dans un cas non prévu par le traité, peut être expresse ou tacite.

« 2. L'acceptation d'une réserve peut être faite expressément :

a) par tout procédé formel approprié, à l'occasion soit de l'adoption ou de la signature du traité, soit de l'échange ou du dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation ;

b) ou par la notification formelle de l'acceptation de la réserve, soit au dépositaire du traité, soit, s'il n'y a pas de dépositaire, à l'Etat qui formule la réserve et à tout autre Etat qui est en droit de devenir partie au traité.

« 3. Toute réserve sera considérée comme acceptée par un Etat qui n'aura formulé aucune objection dans les douze mois qui suivront la réception de la notification formelle de la réserve.

« 4. Toute objection formulée par un Etat qui n'a pas encore manifesté son consentement à être lié par le traité sera sans effet si, dans les deux ans qui suivront la date de la notification formelle de l'objection, l'Etat n'a pas encore manifesté son consentement à être lié par le traité.

« 5. Toute objection à une réserve est formulée par écrit et fait l'objet d'une notification :

a) à l'Etat auteur de la réserve et à tout autre Etat partie au traité ou qui est en droit d'y devenir partie, dans le cas d'un traité pour lequel il n'y a pas de dépositaire ;

b) dans les autres cas, au dépositaire. »

L'article 18 est adopté.

31. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission a déjà adopté, à la séance précédente, les articles 18 *bis* et 19 ; il invite donc les membres de la Commission à examiner les articles 19 *bis* et suivants jusqu'à 27 dans la nouvelle version préparée par le Comité de rédaction.

ARTICLE 19 *bis*. — DROITS ET OBLIGATIONS DES ETATS AVANT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ

32. Le PRÉSIDENT déclare que le Comité de rédaction a préparé le nouveau texte suivant pour l'article 19 *bis*.

« 1. Tout Etat qui prend part à la négociation, à l'élaboration ou à l'adoption d'un traité ou qui a signé un traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, est tenu, tant qu'il n'a pas signifié qu'il n'entend pas devenir partie au traité, de l'obligation de bonne foi de s'abstenir d'actes par l'effet desquels les objets du traité seraient réduits à néant lorsque celui-ci entrerait en vigueur.

« 2. Est tenu de la même obligation, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité, à condition que celle-ci n'ait pas été indûment retardée, tout Etat qui a établi, par signature, ratification, adhésion, acceptation ou approbation, son consentement à être lié par le traité. »

33. M. BARTOS félicite le Comité de rédaction et le Rapporteur spécial d'avoir trouvé la formule qui convient pour exprimer l'obligation de bonne foi qui doit être respectée entre le moment de la signature et celui de l'entrée en vigueur du traité.

L'article 19 bis *est adopté.*

ARTICLE 20. — ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS

34 Le PRÉSIDENT soumet à la Commission la nouvelle version suivante de l'article 20 préparée par le Comité de rédaction :

« 1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixés par ses dispositions.

« 2. *a*) Au cas où le traité ne précise pas la date de son entrée en vigueur, mais fixe la date limite à laquelle doit être effectuée la ratification ou doivent être données l'acceptation ou l'approbation, il entre en vigueur à cette date ;

b) La même règle s'applique, *mutatis mutandis*, au cas où un traité, qui n'est pas sujet à ratification, à acceptation ou à approbation, fixe la date limite à laquelle la signature doit avoir lieu ;

c) Toutefois, lorsqu'il est prévu dans le traité que l'entrée en vigueur de celui-ci dépend de la signature, de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du traité ou de l'adhésion au traité par un nombre donné ou une catégorie donnée d'Etats, le traité n'entre en vigueur qu'une fois remplie cette condition.

« 3. En tout autre cas, la date d'entrée en vigueur du traité, si elle n'est pas fixée par les dispositions du traité, est déterminée par accord entre les Etats qui ont participé à l'adoption du texte du traité.

« 4. Sauf disposition expresse contraire, les droits et obligations découlant du traité produisent effet, à l'égard de chacune des parties, à la date où le traité entre en vigueur à l'égard de cette partie. »

35. M. BARTOS déclare, à propos de l'alinéa *a*) du paragraphe 2, qu'il conviendrait d'indiquer expressément dans le commentaire qu'au cas où le traité n'a pas été ratifié, accepté ou approuvé par deux Etats au moins à la date limite prévue, il n'entre pas en vigueur, du seul fait que le délai est écoulé. Il est juridiquement absurde qu'un traité entre en vigueur sans qu'il y ait au moins deux parties auxquelles il s'applique.

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'alinéa *c*) du paragraphe 2 a pour objet de régler cette question et couvre les deux paragraphes précédents.

L'article 20 est adopté.

ARTICLE 21. — ENTRÉE EN VIGUEUR PROVISOIRE

37. Le PRÉSIDENT indique qu'à la demande du Comité de rédaction, le Rapporteur spécial a préparé le texte suivant d'un nouvel article relatif à l'entrée en vigueur provisoire [3] :

« Un traité peut disposer qu'avant son entrée en vigueur par l'échange ou le dépôt d'instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, il entrera en vigueur à titre provisoire, en totalité ou en partie, soit à une date déterminée, soit une fois remplies certaines conditions. Dans ce cas, le traité entre en vigueur selon qu'il est prévu dans ces dispositions et reste en vigueur, à titre provisoire, soit jusqu'à la date de son entrée en vigueur définitive, soit jusqu'au moment où les Etats intéressés sont convenus de mettre fin à son application provisoire. »

38. M. ROSENNE ne demande pas de modification du texte, mais aimerait savoir s'il est exact, comme il le croit, que la deuxième phrase s'applique au cas où les parties ont décidé de mettre le traité en vigueur à titre provisoire, en attendant que survienne un événement déterminé, de sorte que si cet événement ne se produit pas, le traité cesse automatiquement d'être en vigueur à titre provisoire. Parfois, lorsqu'un accord en forme régulière est sujet à ratification, un accord en forme simplifiée est conclu pour mettre le premier en vigueur, à titre provisoire, pendant la période intérimaire, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il soit ratifié ou jusqu'à ce que l'on ait la certitude qu'il ne sera pas ratifié. Des précisions sur ce point figureront peut-être dans le commentaire.

39. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît qu'il est nécessaire de donner des précisions dans le commentaire et d'y indiquer que le texte couvre cette éventualité, puisque la formule employée à l'article 21 ne la mentionne pas en termes exprès.

[3] 661e séance, par. 2.

40. M. BARTOŠ remercie le Rapporteur spécial d'avoir préparé un texte qui tient compte de la pratique suivie par l'Italie et la Yougoslavie, pratique que M. Ago et lui-même ont eu l'occasion de rappeler. Il approuve la suggestion selon laquelle il conviendrait de donner quelque explication dans le commentaire pour empêcher que l'on ne soutienne qu'il y a quelque chose d'illogique, d'un point de vue strictement juridique, à mettre un traité en vigueur à titre provisoire, et à exiger qu'il y ait un échange d'instruments de ratification pour qu'il ait une valeur juridique définitive.

L'article 21 est adopté.

ARTICLE 22. — ENREGISTREMENT ET PUBLICATION DES TRAITÉS

41. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction a préparé le nouveau texte soumis pour l'article 22 :

« 1. L'enregistrement et la publication des traités conclus par les Membres de l'Organisation des Nations Unies sont régis par les dispositions de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies.

« 2. Les traités conclus par un Etat partie aux présents articles, qui n'est pas membre de l'Organisation des Nations Unies, seront, le plus tôt possible, enregistrés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et publiés par lui.

« 3. La procédure d'enregistrement et de publication des traités est régie par le règlement en vigueur pour l'application de l'Article 102 de la Charte. »

42. M. ROSENNE pense qu'il devrait également être question, à l'article 22, du classement des traités et de leur inscription au répertoire.

43. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que cette question a retenu l'attention du Comité de rédaction, lequel est arrivé à cette conclusion qu'il suffirait de parler de l'enregistrement, bien que, d'après le règlement destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, règlement adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 97 (I) et modifié par sa résolution 482 (V), le Secrétaire général soit chargé d'assurer le classement et l'inscription au répertoire des traités transmis par les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies. Le concept général d'enregistrement englobe ces travaux et M. Lachs a exprimé cette opinion que, dans sa rédaction actuelle, l'article pourrait inciter le Secrétaire général à « enregistrer » au lieu de « classer » les traités des Etats non membres de l'Organisation.

44. M. ROSENNE fait observer que l'Article 102 de la Charte impose aux Etats Membres l'obligation de faire enregistrer au Secrétariat les traités qu'ils concluent et prévoit des sanctions en cas de manquement à cette obligation. Dans son texte actuel, l'article 22 n'est pas en harmonie avec le règlement d'application de l'Article 102 de la Charte ; il convient donc de signaler ce point dans le commentaire.

45. M. LACHS fait valoir qu'il ne se posera pas de problème si, aux termes d'une convention du genre de celle qui est à l'examen, les Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation déclarent qu'ils sont disposés à se conformer au règlement. La seule différence réelle entre l'enregistrement et le classement est d'ordre technique et il est préférable de proposer, dans le projet, une règle uniforme pour tous les Etats.

46. M. ROSENNE déclare qu'il se voit dans l'obligation de réserver sa position sur le paragraphe 2, qui n'est pas en harmonie avec le paragraphe 1, puisque les sanctions prévues à l'Article 102 de la Charte ne sauraient être imposées aux Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation. Le concept d'enregistrement est pris dans deux sens tout à fait différents dans ces deux paragraphes.

47. M. LACHS souligne que l'enregistrement est une seule et même institution, bien que ses conséquences juridiques puissent être différentes pour les Etats Membres et pour les Etats non membres.

L'article 22 est adopté.

ARTICLE 24. — LA CORRECTION DES ERREURS DANS LES TEXTES DES TRAITÉS POUR LESQUELS IL N'EXISTE PAS DE DÉPOSITAIRE

48. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction a préparé la nouvelle version suivante de l'article 24 :

« 1. Lorsque le texte d'un traité pour lequel il n'existe pas de dépositaire présente une erreur qui est relevée après l'authentification du texte, les Etats intéressés corrigent l'erreur d'un commun accord,

a) soit en apportant au texte du traité la correction appropriée et en demandant à des représentants dûment habilités à cet effet d'apposer leur paraphe dans la marge en regard de la correction ;

b) soit en établissant un protocole distinct, un procès-verbal, un échange de notes ou un instrument analogue où sont consignées d'une part, l'erreur contenue dans le texte du traité et, d'autre part, la correction que les parties ont décidé d'y apporter d'un commun accord ;

c) soit en établissant un texte corrigé de l'ensemble du traité suivant la procédure utilisée pour le texte erroné.

« 2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également lorsqu'il existe deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité qui ne concordent pas et qu'il est proposé de corriger le libellé de l'un des textes.

« 3. Lorsque le texte d'un traité a été corrigé conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article, le texte corrigé remplace le texte original dès la date de l'adoption de ce dernier, à moins que les parties n'en décident autrement.

« 4. Avis est donné au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies de toute correction apportée au texte d'un traité conformément aux dispositions du présent article. »

L'article 24 est adopté.

ARTICLE 25. — LA CORRECTION DES ERREURS DANS LES TEXTES DES TRAITÉS POUR LESQUELS IL EXISTE UN DÉPOSITAIRE

49. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction a préparé la nouvelle version suivante de l'article 25 :

« 1. *a*) Lorsque le texte d'un traité pour lequel il existe un dépositaire présente une erreur qui est relevée après l'authentification du texte, le dépositaire signale l'erreur à tous les Etats qui ont participé à l'adoption du texte et à tous autres Etats qui par la suite ont signé ou accepté ledit traité et leur fait savoir que l'erreur sera corrigée si, dans un délai spécifié, la correction envisagée ne donne lieu à aucune objection.

b) Si, à l'expiration du délai fixé, la correction envisagée n'a donné lieu à aucune objection, le dépositaire apporte la correction au texte du traité, en apposant son paraphe dans la marge en regard de la correction, dresse et signe un procès-verbal de rectification et en communique un exemplaire à chacun des Etats parties au traité ou qui peuvent le devenir.

« 2. Lorsqu'une erreur est relevée dans une copie certifiée conforme d'un traité, le dépositaire dresse et signe un procès-verbal où sont consignés d'une part, l'erreur et, d'autre part, le libellé correct du texte et en communique un exemplaire à tous les Etats mentionnés au paragraphe 1, alinéa *b*) du présent article.

« 3. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également lorsque deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité ne concordent pas et qu'il est proposé de corriger le libellé de l'un des textes.

« 4. Lorsqu'une proposition tendant à corriger un texte conformément aux dispositions des paragraphes 1 ou 3 du présent article donne lieu à une objection, le dépositaire notifie l'objection à tous les Etats intéressés ainsi que toutes autres réponses qu'il aura reçues à la suite des notifications mentionnées aux paragraphes 1 et 3. Toutefois, s'il s'agit d'un traité élaboré soit sous les auspices d'une organisation internationale, soit lors d'une conférence réunie par une organisation internationale, le dépositaire communique également la proposition de correction et l'objection faite à cette proposition à l'organe compétent de l'organisation intéressée.

« 5. Sauf décision contraire des Etats intéressés, toutes les fois que le texte d'un traité a été corrigé conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article, le texte corrigé remplace le texte erroné dès la date de l'adoption de ce dernier.

« 6. Avis est donné au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies de toute correction apportée au texte d'un traité conformément aux dispositions du présent article. »

L'article 25 est adopté.

ARTICLE 26. — LE DÉPOSITAIRE DE TRAITÉS MULTILATÉRAUX

50. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction a préparé la nouvelle version suivante de l'article 26 :

« 1. Lorsqu'un traité multilatéral ne désigne pas de dépositaire et à moins que les Etats qui l'ont adopté n'en soient convenus autrement, le dépositaire sera :

a) s'il s'agit d'un traité établi sous les auspices d'une organisation internationale ou au cours d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale, l'organe compétent de cette organisation internationale ;

b) s'il s'agit d'un traité établi au cours d'une conférence réunie par les Etats intéressés, l'Etat sur le territoire duquel la conférence a eu lieu.

« 2. Lorsqu'un dépositaire refuse d'assumer, n'assume pas, ou cesse d'exercer ses fonctions, les Etats qui ont négocié le traité se consultent en vue de désigner un autre dépositaire. »

L'article 26 est adopté.

ARTICLE 27. — LES FONCTIONS DU DÉPOSITAIRE

51. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction a préparé la nouvelle version suivante de l'article 27 :

« 1. Le dépositaire, agissant au nom de tous les Etats parties au traité ou pouvant devenir parties, assure la garde du texte authentique du traité et de tous les instruments relatifs au traité. Le dépositaire est donc tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ces fonctions.

« 2. Outre les fonctions expressément prévues dans le traité et à moins que le traité n'en dispose autrement, le dépositaire exerce les fonctions énumérées dans les paragraphes suivants du présent article.

« 3. Le dépositaire est chargé :

a) d'établir tous autres textes en d'autres langues qui peuvent être nécessaires en vertu, soit des dispositions du traité, soit des règles en vigueur dans une organisation internationale ;

b) d'établir des copies certifiées conformes du texte original ou des textes originaux et de les transmettre aux Etats mentionnés au paragraphe 1 ;

c) d'accepter en dépôt tous instruments et notifications relatifs au traité et de dresser un procès-verbal de toute signature du traité ou du dépôt de tout instrument relatif au traité ;

d) de remettre à l'Etat intéressé un accusé de réception écrit constatant la réception de tous instruments ou notifications relatifs au traité et d'informer sans tarder les autres Etats mentionnés au paragraphe 1 de la réception de tels instruments ou notifications.

« 4. Lors de la signature du traité ou du dépôt d'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation

ou d'approbation, le dépositaire est tenu d'examiner si la signature ou l'instrument est conforme aux dispositions du traité en question et aux dispositions des présents articles relatives à la signature ainsi qu'à l'établissement et au dépôt desdits instruments.

« 5. Lorsqu'une réserve a été formulée, le dépositaire est chargé :

a) d'examiner si la réserve a été formulée conformément aux dispositions du traité et des présents articles relatifs à la formulation des réserves et, si besoin est, d'entrer en consultation à ce propos avec l'Etat qui a formulé la réserve ;

b) de communiquer aux Etats intéressés le texte de toute réserve et toute notification de consentement ou d'objection à ladite réserve, conformément aux articles 17 et 18 des présents articles.

« 6. Lorsqu'il reçoit la demande d'un Etat qui désire adhérer au traité, en vertu des dispositions de l'article 7 *bis*, le dépositaire doit s'acquitter aussitôt que possible des tâches prévues au paragraphe 3 du présent article.

« 7. Si le traité doit entrer en vigueur dès sa signature par un nombre déterminé d'Etats ou dès le dépôt d'un nombre déterminé d'instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion, ou encore au moment où surviendra un événement incertain, le dépositaire est tenu :

a) d'informer sans tarder tous les Etats visés au paragraphe 1 de la date à laquelle, de l'avis du dépositaire, les conditions prévues dans le traité pour son entrée en vigueur ont été remplies ;

b) de dresser, si les dispositions du traité l'exigent, le procès-verbal d'entrée en vigueur du traité.

« 8. Lorsqu'un différend s'élève entre un Etat et le dépositaire concernant l'accomplissement de ces fonctions ou l'application des dispositions du traité relatives à la signature, à l'établissement ou au dépôt des instruments, réserves, ratifications ou autres actes similaires, le dépositaire doit, si l'Etat dont il s'agit ou si lui-même le juge nécessaire, appeler l'attention des autres Etats intéressés sur la question. »

52. M. ROSENNE propose d'ajouter, au paragraphe 8, après les mots « l'attention des autres Etats intéressés », les mots « ou de l'organe compétent de l'organisation internationale intéressée ».

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte cet amendement.

L'article 27 est adopté sous sa forme modifiée.

ARTICLE 7 *bis*. — EXTENSION À D'AUTRES ETATS DE LA FACULTÉ DE DEVENIR PARTIE AU TRAITÉ

54. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique qu'il s'est heurté à quelque difficulté en ce qui concerne le commentaire de l'article 7 *bis*, article que la Commission peut vouloir modifier ou non en fonction de la décision qu'elle a prise au sujet de l'article 7 à sa séance précédente. La décision prise par la Commission aura cet effet que, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux généraux, la faculté de devenir partie appartiendra à tout Etat souverain, à moins que l'intention contraire n'ait été exprimée dans le traité. Cela ne signifie pas nécessairement que les traités multilatéraux généraux ne contiennent jamais de clauses relatives à la faculté de devenir partie ; par conséquent, le problème de l'admission d'autres Etats à la qualité de parties au traité subsiste.

55. L'article 7 *bis* a pour objet d'instituer, en la matière, une procédure ne comportant pas l'application de la règle de l'unanimité. Si l'on ne devait conserver que le paragraphe 1 de l'article 7 *bis*, la règle de l'unanimité s'appliquerait à tous les traités, y compris les traités multilatéraux généraux où figurent des clauses limitant la participation. Il est vrai que la difficulté ne se présentera que rarement, car, dans la plupart des cas, la participation est très large ; cependant, de l'avis du Rapporteur spécial, vu la décision prise par la Commission à sa séance précédente il conviendrait de ne pas supprimer les paragraphes 2 et 3.

56. M. BRIGGS fait observer qu'étant donné le libellé de l'article 7, où il est question des « Etats souverains », l'article 7 *bis* revient à reconnaître la faculté de devenir partie aux Etats qui ne sont pas souverains.

57. M. TOUNKINE reconnaît le bien-fondé de la remarque de M. Briggs, mais pense qu'il est facile de remédier à cette difficulté en supprimant, à l'article 7, le mot « souverains ».

58. Pour ce qui est de l'article 7 *bis*, M. Tounkine pense que l'on pourrait supprimer, dans la première phrase du paragraphe 2, les mots « multilatéral de caractère général ».

59. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne juge pas satisfaisante la solution proposée par M. Tounkine, car elle ne tient pas compte du cas des traités plurilatéraux, où l'adhésion de nouveaux Etats nécessite certainement l'assentiment unanime des Etats déjà parties au traité.

60. Une solution possible consisterait à conserver le paragraphe 2, qui règlerait le cas des traités multilatéraux généraux auxquels tous les Etats peuvent devenir parties, sauf intention contraire exprimée dans le texte même du traité. Une autre solution pourrait consister à assimiler certains traités multilatéraux à très large participation aux traités multilatéraux généraux.

61. Si, toutefois, la Commission devait décider de ne pas conserver les paragraphes 2 et 3, il faudrait rédiger un article distinct pour régler le cas des traités conclus par un groupe restreint d'Etats, où l'adhésion d'autres Etats est soumise à la règle de l'unanimité.

62. Le PRÉSIDENT, parlant en sa qualité de membre de la Commission, fait observer que, puisque l'article 7 s'applique aux traités multilatéraux généraux autres que ceux qui contiennent des dispositions expresses sur la faculté de devenir partie au traité, il reste à traiter, dans l'article 7 *bis*, d'un certain groupe de traités multilatéraux généraux.

63. M. TOUNKINE se demande s'il est indiqué de conserver l'article 7 *bis*.

64. M. ELIAS propose de remettre à la séance suivante la décision sur l'article 7 *bis*.

Il en est ainsi décidé.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

CHAPITRE I. — ORGANISATION DE LA SESSION (A/CN.4/L.101)

65. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet de rapport en commençant par le chapitre I.

66. M. BRIGGS fait observer qu'il est d'usage d'indiquer dans la section I du rapport de la Commission si tous les membres ont assisté à la session. Il faudrait donc mentionner que M. Kanga a été absent pendant toute la durée de la session.

67. M. TOUNKINE fait remarquer que, dans certains rapports précédents de la Commission, il a été fait mention du Comité de rédaction et de la tâche qu'il avait accomplie, car la Sixième Commission et l'Assemblée générale doivent en être informées.

68. Le PRÉSIDENT dit qu'il sera tenu compte des modification suggérées par les membres de la Commission.

Le chapitre I du rapport de la Commission, ainsi modifié, est adopté.

CHAPITRE II. — DROIT DES TRAITÉS

Introduction (A/CN.4/L.101/Add.1) (reprise du débat de la séance précédente)

69. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du chapitre II du projet de rapport.

70. M. TOUNKINE déclare que, bien que les douze paragraphes de l'introduction au Chapitre II aient été adoptés à la séance précédente, il aimerait proposer trois modifications. Premièrement, il faudrait préciser que le projet d'articles figurant dans le premier rapport soumis en 1950, par M. Brierly, était rédigé sous forme de projet de convention. Ce n'est qu'en 1956 que, sur la suggestion d'un autre rapporteur spécial, Sir Gerald Fitzmaurice, la Commission a tacitement accepté, sans prendre de décision formelle à ce sujet, l'idée que le projet d'articles devrait revêtir la forme d'un projet de code.

71. En second lieu, il faudrait modifier la présentation de la citation figurant au paragraphe 6 tirée du rapport de la Commission de 1956. Cette citation expose les arguments en faveur d'un code, mais elle vient immédiatement après la mention du rapport de la Commission pour 1959. Pour donner un aperçu plus clair de l'évolution des idées de la Commission au long des années, il serait plus approprié de placer cette citation plus haut dans l'introduction. Cet ordre chronologique permettrait d'indiquer nettement que les arguments en question ont été avancés à propos de cette acceptation tacite de la Commission en 1956 et non pas en 1959, date à laquelle elle n'a pris aucune décision quant au choix entre un code et une convention.

72 Troisièmement, il faudrait modifier, dans le paragraphe 7, la phrase suivante : « ... un code déclaratif, si bien formulé soit-il, ne saurait, de par la nature même des choses, avoir la même autorité ni la même efficacité qu'une convention de codification... » Cette phrase semble donner à un code, qui n'exprime que les vues de la Commission, la même importance qu'à une convention signée par des Etats et liant ces derniers. On ne saurait parler de « l'autorité » d'un code.

73. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que, en réponse à la première objection de M. Tounkine, il mentionnera le fait que le projet d'articles initial de M. Brierly revêt la forme d'une convention.

74. En ce qui concerne le deuxième point, il fait observer que le passage extrait du rapport de 1956, auquel M. Tounkine a fait allusion, a été reproduit dans le rapport de 1959. Ce rapport ne renferme que les arguments en faveur d'un code et il n'y a aucun doute qu'en 1959 la Commission envisageait la formulation d'un code.

75. Afin de tenir compte du troisième point soulevé par M. Tounkine, Sir Humphrey Waldock propose de supprimer les mots « avoir la même autorité ». Le passage en question se lirait donc comme suit : « ... un code déclaratif ne saurait avoir la même efficacité qu'une convention... »

76. M. TOUNKINE n'insiste pas sur le deuxième point.

L'introduction au chapitre II, ainsi modifiée, est adoptée.

Commentaire de l'article 1er

77. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le commentaire de l'article 1er.

78. M. BARTOŠ dit que les observations figurant dans le commentaire de l'article 1er sont contraires à la pratique journalière des Nations Unies ainsi qu'aux dispositions expresses de l'article 1er et des autres articles du Règlement de l'Assemblée générale sur l'enregistrement et la publication des traités. Ce règlement ne fait pas de distinction entre les instruments d'après la forme qu'ils revêtent : l'Assemblée générale considère que tous les accords internationaux constituent des traités. Il n'est donc guère indiqué de distinguer dans le commentaire, entre les « traités *stricto sensu* » et les accords en forme simplifiée. A son avis, même les accords en forme simplifiée sont des traités *stricto sensu*.

Paragraphe 1

79. M. AGO trouve peu satisfaisante la première phrase du commentaire ; il ne convient guère de dire,

en effet, que les définitions « ne sont pas censées fournir des définitions complètes ».

80. M. TOUNKINE propose la suppression de la première phrase ; la deuxième phrase suffit à exprimer le sens du paragraphe.

81. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte de supprimer la première phrase.

Le paragraphe 1 est adopté sous sa forme amendée.

Paragraphe 2

82. M. TOUNKINE propose de supprimer, dans la deuxième phrase, les mots « généralement sujet à ratification ».

83. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte cet amendement.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

84. M. TOUNKINE propose de supprimer les mots « beaucoup plus élevé que celui des traités ou conventions *stricto sensu*, c'est-à-dire des instruments formels uniques ». Il n'est pas certain que le nombre des accords en forme simplifiée soit plus élevé que celui des instruments formels. En outre, il estime, comme M. Bartos, que la distinction entre les traités *stricto sensu* et les accords en forme simplifiée pourrait donner lieu à controverse.

85. M. LACHS dit que d'après les statistiques récentes, un tiers environ des accords internationaux sont conclus sous forme d'accords simplifiés.

86. M. CASTRÉN ne voit aucune raison d'employer, dans les paragraphes 3 et 4 du texte anglais, l'expression française « accord en forme simplifiée ». Il propose de la remplacer par l'expression anglaise que la Commission a maintenant acceptée et qui est « *treaty in simplified form* ». En fait, pour qu'elle corresponde à l'expression anglaise, la formule française devrait être « traité en forme simplifiée ».

87. M. GROS dit qu'il est préférable de maintenir dans le texte français l'expression « accord en forme simplifiée », qui est généralement en usage.

88. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose d'employer partout l'expression « *treaty in simplified form* » dans le texte anglais et « accord en forme simplifiée » dans le texte français. Cette modification s'appliquerait aussi bien aux articles qu'au commentaire.

89. Il accepte la suppression de la dernière partie de la deuxième phrase du paragraphe 3, comme l'a suggéré M. Tounkine.

90. M. AMADO estime qu'il n'est pas nécessaire de mentionner nommément Sir Hersch Lauterpacht.

91. M. BARTOŠ pense que la mention du rapport de Sir Hersch Lauterpacht pourrait figurer dans une note en bas de page.

92. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte cette suggestion.

93. M. GROS n'a pas d'objection à ce que cette mention figure dans une note en bas de page, mais il estime qu'il convient de maintenir l'idée contenue dans la dernière phrase. Cette idée pourrait être introduite à la suite de la deuxième phrase qui se lirait donc comme suit :

« ... le nombre des accords de ce genre est maintenant très élevé et, de plus, leur emploi se développe constamment. »

Il en est ainsi décidé.

94. Le PRÉSIDENT dit que, en l'absence d'objection, il y a lieu de considérer que la Commission adopte le paragraphe 3 avec l'amendement suggéré par M. Gros et les modifications acceptées par le Rapporteur spécial.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 4

95. M. AGO propose que, dans les deux endroits où elle figure, l'expression « traités *stricto sensu* » soit remplacée par l'expression « traités formels ».

96. M. CADIEUX appuie en principe la suggestion de M. Ago, mais il préfère l'expression anglaise « *formal agreement* ».

97. M. de LUNA propose que le mot « code », qui figure deux fois dans le paragraphe, soit remplacé par « convention ».

98. M. BARTOŠ note que la première phrase souligne les différences juridiques qui existent entre les accords formels, d'une part, et les accords en forme simplifiée, d'autre part, en ce qui concerne leur entrée en vigueur. Or, dans de nombreux pays, les accords en forme simplifiée sont sujets à ratification.

99. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte les amendements proposés par M. Ago et M. de Luna.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 5

100. M. VERDROSS propose de supprimer, dans la première phrase, les mots « traités au sens strict du terme ».

101. M. BARTOŠ propose de compléter la note 22 en y mentionnant l'article 1 du Règlement de l'Assemblée générale sur l'enregistrement et la publication des traités.

102. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte les amendements proposés par M. Verdross et M. Bartoš.

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 6

103. M. TOUNKINE propose d'inverser l'ordre des paragraphes 6 et 7 ; en effet, le paragraphe 7 cite le Statut de la Cour internationale de Justice, qui doit être mentionné avant les opinions des juristes dont il est question au paragraphe 6.

104. M. LACHS appuie la suggestion de M. Tounkine.

105. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, préfère ne pas modifier l'ordre des paragraphes, car le paragraphe 7 constitue une conclusion adéquate. En effet, il est préférable de conclure l'argumentation par une référence au Statut de la Cour internationale de Justice. Si les opinions des juristes figuraient à la suite du paragraphe 7, l'effet serait affaibli.

106. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objection il y a lieu de considérer que la Commission accepte de maintenir l'ordre actuel des paragraphes.

Il en est ainsi décidé.

107. M. TOUNKINE ne voit aucune raison de citer spécialement au paragraphe 6 les noms d'un juriste britannique et de deux juristes français. Les noms des auteurs doivent figurer, si tant est qu'on les mentionne, dans les notes en bas de page.

108. M. GROS dit que, pour autant qu'il s'en souvienne, les commentaires relatifs au projet d'articles de la Commission sur le droit de la mer contenaient de nombreux renvois à des auteurs. Ces renvois présentent pour les spécialistes qui étudient le sujet une importance considérable.

109. Le PRÉSIDENT fait observer qu'en général la Commission ne mentionne pas les noms des auteurs dans les commentaires des articles qu'elle adopte.

110. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, précise qu'il existe une grande différence entre les rapports préparés par les rapporteurs spéciaux et les rapports de la Commission elle-même. Dans les premiers, il y a d'habitude un grand nombre de renvois à des auteurs tandis que dans les rapports de la Commission ces renvois sont très rares.

111. M. AMADO estime qu'il faut éviter d'inclure dans les rapports de la Commission des renvois aux auteurs ; on doit considérer comme acquis que les membres de la Commission connaissent les ouvrages juridiques sur les questions étudiées par la Commission.

112. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il fera figurer tous les renvois aux auteurs particuliers dans les notes. Il a cité les deux auteurs français parce qu'ils avaient été mentionnés dans le précédent rapport de la Commission sur le même sujet et il a nommé Lord McNair parce qu'il est l'auteur d'un ouvrage bien connu sur le droit des traités.

113. Il serait regrettable que la Commission adopte la règle absolue de ne jamais citer d'auteurs faisant autorité dans ses rapports. Toutefois, Sir Humphrey prend note du désir exprimé par la Commission de réduire au minimum le nombre des renvois à des auteurs dans le projet en discussion et de les faire figurer dans les notes.

114. Le PRÉSIDENT dit que l'interprétation du Rapporteur spécial est correcte ; la Commission n'a pas l'intention d'adopter une règle générale en la matière, et la méthode suggérée est appropriée aux fins du projet en discussion.

Le paragraphe 6, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 7

115. M. AMADO estime qu'il ne convient pas de dire, comme il est fait dans la quatrième phrase du paragraphe, que la Cour internationale de Justice doit « appliquer » certains « éléments ».

116. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de remanier la phrase comme suit :

« De même, au paragraphe 1 de l'article 38, la Cour est tenue d'appliquer, pour fonder ses décisions, « les conventions internationales ».

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 8

117. M. BARTOŠ estime qu'il faut préciser que les exemples des « autres sujets de droit international » qui sont mentionnés ne sont pas limitatifs.

118. L'opinion selon laquelle des groupes de particuliers peuvent être sujets de droit international gagne sans cesse du terrain, bien que la Commission ne l'ait jamais acceptée.

119. M. AGO dit qu'il faudrait remplacer les mots « les collectivités en rébellion » par le mot « insurgés » qui est le terme usuel en français.

120. La dernière phrase doit être remaniée de façon qu'elle soit moins catégorique. La doctrine selon laquelle les particuliers peuvent être sujets de droit international a été défendue par certains auteurs, mais elle n'est pas encore admise dans la pratique.

121. M. LACHS estime que le libellé de l'avant-dernière phrase tient suffisamment compte du point soulevé par M. Bartoš.

122. La dernière phrase doit être suprimée purement et simplement, car on ne saurait s'attendre que les opinions soient unanimes au sujet de cette question controversée.

123. M. VERDROSS propose que l'expression « *insurgent communities* » soit traduite par l'expression usuelle française « insurgés reconnus comme belligérants », étant donné que les insurgés ne sont pas tous des sujets de droit international.

124. M. TOUNKINE n'approuve pas l'emploi de cette formule dans le texte français, car elle soulève le problème de la reconnaissance ; il suffirait simplement de supprimer le mot « collectivités ».

Il en est ainsi décidé.

125. M. CADIEUX propose de fondre ensemble les deux dernières phrases en supprimant les mots « en ce qui concerne les particuliers et les sociétés, qu'ils soient ou ne soient pas considérés comme sujets de droit international, ils » et en les remplaçant par le mot « qui ».

126. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est disposé à supprimer l'allusion à la question de savoir si les individus ou les sociétés sont ou ne sont pas considérés comme sujets de droit international.

127. M. AGO trouve acceptable la solution proposée par M. Cadieux.

L'amendement de M. Cadieux est adopté.

Le paragraphe 8, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 9

128. M. TOUNKINE propose la suppression des deuxième et troisième phrases ainsi rédigées : « Par exemple, deux Etats peuvent conclure une transaction portant sur la vente ou la location de locaux diplomatiques ou la vente de biens commerciaux, au moyen d'un accord passé conformément aux dispositions du droit interne de l'une des parties. En pareil cas, même si l'accord se situe dans le contexte des relations internationales entre les deux Etats, sur le plan du droit international, la conclusion et l'exécution de l'accord lui-même ne sont pas régies par le droit international et l'accord n'est pas un traité aux fins du projet d'articles. » L'exemple qui y est donné est sujet à controverse.

129. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le passage a été inséré afin de tenir compte du vœu exprimé par M. Bartos de voir expliquer la différence entre les accords régis par le droit international public et ceux régis par le droit privé [4].

130. M. BARTOŠ apprécie ce geste mais estime qu'il convient néanmoins de dire, d'une manière ou d'une autre, que les accords internationaux peuvent être régis par le droit international privé.

131. M. ROSENNE suggère la suppression de la deuxième phrase et des mots « la conclusion et » dans la troisième.

132. M. AGO considère qu'il faut supprimer au moins la dernière phrase, parce qu'elle traite d'une question régie par le droit interne.

133. M. YASSEEN fait observer que, dans la plupart des cas, lorsqu'il y a conflit de lois, le différend est réglé par application du droit interne et non du droit international privé, et de ce fait l'assertion qui figure dans le commentaire est exacte.

134. M. BARTOŠ ne partage pas l'avis de M. Yasseen. La soumission d'un acte du droit international privé n'est pas toujours nécessairement liée au droit interne des Etats intéressés. La tendance moderne est qu'il faut appliquer directement les règles du droit international privé, notamment les règles dites uniformes.

L'amendement proposé par M. Tounkine est adopté.

Le paragraphe 9, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 10

135. M. ROSENNE propose la suppression des mots « comme par exemple les déclarations faites en vertu de la clause de juridiction facultative du Statut de la Cour internationale de Justice », qui figurent à la fin de la sixième phrase. Il ne voudrait pas voir approuver par la Commission cette interprétation particulière parmi un grand nombre d'interprétations possibles.

136. M. AGO dit que la deuxième phrase devrait être rédigée en termes plus catégoriques, de manière à souligner que le fait d'avoir été conclus verbalement ne diminue pas la force juridique de tels accords en droit international.

137. M. BARTOŠ fait observer que les affirmations figurant dans le paragraphe 10 tel qu'il est actuellement rédigé ne sont pas conformes à la pratique. Il ne s'agit pas de savoir si un accord a été conclu en forme écrite, mais de savoir s'il est « constaté par écrit » même lorsqu'il a été conclu en forme orale. Il est d'usage que les accords en forme orale soient confirmés par des notes verbales ou d'autres documents similaires qui ne portent pas de signature, mais le document écrit reconnu par les parties en cause est une condition suffisante pour que l'accord en question puisse être enregistré comme traité auprès du Secrétariat des Nations Unies.

138. Il faut remplacer le mot « verbal » par le mot « oral » partout où il figure dans le paragraphe. D'ailleurs, le mot « verbal » est mal choisi, parce qu'il s'applique également aux *verba* employés dans les traités établis par écrit et que cette expression donne lieu à des contestations infinies. La Commission a pensé faire la distinction entre les traités conclus par écrit et ceux conclus oralement. Il faut donc trouver l'expression qui convient.

139. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, suggère que, pour tenir compte de l'observation de M. Ago, le début de la deuxième phrase soit modifié comme suit : « Cela ne revient pas à nier la force juridique de tous les accords conclus conformément au droit international. »

Il en est ainsi décidé.

140. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte que le mot « verbal » soit remplacé par le mot « oral ».

141. Il n'a pas d'objection contre la suppression proposée par M. Rosenne, bien que la question ait été discutée et que certains membres de la Commission aient semblé vouloir que la déclaration soit mentionnée, lui-même n'en voit pas la nécessité.

L'amendement proposé par M. Rosenne est adopté.

Le paragraphe 10, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 11

142. M. AGO propose la suppression du mot « toujours » dans la deuxième phrase.

Il en est ainsi décidé.

143. M. BARTOŠ dit que, tout en étant opposé à l'institution des traités en forme simplifiée, il est disposé à ne pas se prononcer expressément contre le paragraphe 11, qui n'est pas libellé sous une forme trop catégorique. Il faut considérer qu'il s'est abstenu dans ce cas.

Le paragraphe 11, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 12

Le paragraphe 12 est adopté sans observation.

[4] 655e séance, par. 59 à 62.

Paragraphe 13

144. M. CASTRÉN, parlant de la première phrase : « Les autres définitions de l'article 1er n'appellent pas d'observation, à l'exception toutefois de la définition de la « réserve », estime qu'il convient de préciser davantage la différence entre l'adhésion, l'acceptation et l'approbation « sur le plan international », pour employer les termes de la définition elle-même.

145. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il hésite quelque peu à élargir la portée du paragraphe 13, notamment parce que les commentaires des articles qui suivent renfermeront des explications complémentaires.

146. M. BARTOS estime qu'on peut tenir compte du point soulevé par M. Castrén au moyen de renvois appropriés. De toute façon, on pourrait éliminer la première phrase purement et simplement, car elle est trop catégorique.

147. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose la suppression de la première phrase et l'adjonction d'un nouveau paragraphe où il sera dit que les autres définitions ne semblent pas appeler d'observations et où il sera renvoyé aux paragraphes pertinents du commentaire dans lesquels elles sont mentionnées. Le paragraphe 13 aura alors uniquement trait à la question des réserves.

Il en est ainsi décidé.

148. M. AGO fait observer que, en cherchant à prévoir les diverses catégories de réserves, le Rapporteur spécial a omis de mentionner celle qui est la plus évidente, à savoir la réserve par laquelle un Etat déclare qu'il ne sera pas lié par telle ou telle disposition du traité. Il y a lieu de combler cette lacune.

149. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il préparera un texte approprié aux fins d'insertion dans le paragraphe, pour tenir compte du point soulevé par M. Ago.

150. M. TOUNKINE propose la suppression de la dernière phrase ainsi libellée : « Il serait inadmissible de laisser formuler une « réserve » qui ne serait normalement pas autorisée, sous le couvert d'une déclaration interprétative ou autre déclaration analogue. »

L'amendement proposé par M. Tounkine est adopté.

Le paragraphe 13, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 14

151. M. BRIGGS propose de substituer le mot « approuvés » au mot « ratifiés » dans la deuxième phrase. Aux Etats-Unis, par exemple, le Sénat donne son avis et son consentement ; le mot « ratifiés » n'est donc guère approprié.

152. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, comme le mot « approuvés » a une signification technique, il préférerait le mot « sanctionnés » (*endorsed*).

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 14, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 2. — Portée des présents articles

Paragraphe 1

153. M. LACHS considère que la dernière phrase ainsi libellée : « Une disposition relative aux traités multilatéraux, par exemple, ne pourrait guère s'appliquer aux « échanges de notes », n'est pas tout à fait exacte, car il y a des exemples d'échanges de notes entre plus de deux Etats. C'est ainsi qu'il y a eu un échange de notes tripartite entre la Grèce, le Royaume-Uni et les Etats-Unis au sujet des règlements d'après-guerre, et ce n'est pas là le seul exemple qu'on puisse citer.

154. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, appuyé par M. Bartos, propose de supprimer la phrase.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

155. M. TOUNKINE propose de remplacer, dans la première phrase, les mots « aucune valeur juridique aux » par les mots « la valeur juridique de », de manière à souligner que, dans l'esprit de la Commission, il n'y a aucun doute que les accords internationaux en forme orale ont une force juridique. On pourrait également supprimer la deuxième phrase où se trouve particulièrement cité le cas du Groenland oriental. Enfin, il suggère qu'à la troisième phrase les mots « peuvent avoir » soient remplacés par le mot « ont », afin d'écarter tout élément de doute.

156. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte les suggestions de M. Tounkine. Il y a quelques légères controverses au sujet de la Déclaration Ihlen dans le cas du Groenland oriental que d'aucuns considèrent comme revêtant plutôt le caractère d'un engagement. Quoi qu'il en soit, le fait de ne pas mentionner ce cas particulier ne présente aucun inconvénient.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Rapports des organes subsidiaires de la Commission

157. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les rapports du Comité qu'elle a nommé à sa 634e séance afin d'étudier le programme des travaux futurs de la Commission et des deux Sous-Commissions, l'une chargée de la responsabilité des Etats et l'autre de la succession d'Etats et de gouvernements, qu'elle a nommées à sa 637e séance.

Rapport du Comité chargé d'examiner le programme des travaux futurs de la Commission

158. M. AMADO, Président du Comité, dit que tous les membres du Comité, à l'exception de M. Jiménez de Aréchaga, qui a malheureusement déjà quitté Genève, ont assisté à la seule réunion qu'a tenue le Comité il y a quelques jours et où il a été décidé à l'unanimité de recommander que le programme de travail de la

Commission porte sur les sept sujets suivants : le droit des traités, la responsabilité des Etats, la succession d'Etats et de gouvernements, la question des missions spéciales, la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, les principes et les règles du droit international concernant le droit d'asile, et le régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques.

159. Le Comité a estimé que l'étude des trois premières questions ne pourrait pas être achevée avant dix ans, au moins.

160. M. BARTOS ajoute que, de l'avis du Comité, la Commission devrait indiquer dans son rapport que, faute du temps nécessaire pour les examiner, il est impossible d'inscrire au programme de travail certaines autres questions proposées par des gouvernements, qui présentent pourtant le plus grand intérêt et qui pourraient utilement être codifiées. Il demande que cette constatation figure dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale.

161. Le PRÉSIDENT propose que la Commission fasse siennes les recommandations du Comité et soumette à l'Assemblée générale un programme de travail portant sur les sept sujets mentionnés.

Il en est ainsi décidé.

Rapport de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements

162. M. LACHS, Président de la Sous-Commission, dit que la Sous-Commission a tenu deux séances. La première a été consacrée à un échange de vues général, au cours duquel les membres ont suggéré une liste de questions qui pourraient constituer les éléments d'un rapport futur et ont examiné la méthode de travail à suivre et la portée du sujet. A la seconde séance, il a été décidé, après un nouvel échange de vues, qu'il serait prématuré que la Commission établisse, à la présente session, une liste des éléments constitutifs du programme futur de la Sous-Commission ; celle-ci a été également d'avis que le sujet demandait plus de réflexion, notamment en ce qui concerne les questions importantes de la méthode de travail à suivre et de la portée du sujet. C'est pourquoi la Sous-Commission a décidé de limiter la discussion à des problèmes de procédure.

163. Tenant compte de la décision déjà prise par la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats de se réunir dans la deuxième semaine de janvier, la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements a décidé de se réunir à partir du 17 janvier 1963, c'est-à-dire de commencer ses travaux aussitôt que la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats aura terminé les siens. Cet arrangement permettrait de gagner du temps et de l'argent, d'autant plus que certains membres siègent aux deux Sous-Commissions.

164. Le Secrétariat préparerait entre-temps une série d'études préliminaires et enverrait un questionnaire aux Etats Membres des Nations Unies, les invitant à fournir des renseignements essentiels sur le sujet, puisés dans les traités, la correspondance diplomatique, les décisions judiciaires et arbitrales. Le Secrétariat lui-même doit préparer une étude sur le problème de la succession en ce qui concerne les Membres des Nations Unies, une autre étude sur la succession d'Etats dans le cadre des traités-lois multilatéraux dont le Secrétaire général des Nations Unies est le dépositaire, et un aperçu sommaire des décisions des tribunaux internationaux sur la question de la succession d'Etats. Les membres de la Sous-Commission ont en outre l'obligation de faire connaître, si possible, au Secrétariat leurs vues sur les points essentiels de la méthode à suivre et de la portée du sujet, au plus tard le 1er décembre 1962, aux fins de communication aux autres membres de la Sous-Commission. Sur la base de ces études, le Président de la Sous-Commission préparera un document de travail résumant toutes les observations, en temps voulu pour qu'il soit traduit et distribué avant la session de la Sous-Commission en janvier 1963.

165. Dans l'intervalle entre cette session et la quinzième session de la Commission, le Président préparera un document résumant l'état d'avancement des travaux de la Sous-Commission, qui constituera un rapport préliminaire et sera soumis à l'approbation de la Commission. Cela implique, bien entendu, que la succession d'Etats sera discutée à la quinzième session de la Commission et que les directives nécessaires seront données au Rapporteur spécial qui sera chargé de la question.

Rapport de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats

166. M. AGO, Président de la Sous-Commission, dit que la Sous-Commission a tenu une réunion au cours de laquelle il a été entendu que, dans une étude sur la question de la responsabilité des Etats, il importe avant tout de séparer les principes fondamentaux de la responsabilité, de toutes les questions qui sont traditionnellement étudiées dans le cadre de ce sujet. La Sous-Commission a été d'avis de ne pas aller plus loin en ce qui concerne le fond de la question, mais elle s'est mise d'accord sur le programme de travail à suivre.

167. Elle a décidé de se réunir de nouveau le 7 janvier 1963 et de siéger pendant au moins une semaine, mais pas au-delà du 16 janvier. On a même envisagé la possibilité de faire siéger la Sous-Commission plénière pendant une semaine et de laisser ensuite un groupe restreint se réunir durant quelques jours. Des études préliminaires ont déjà été soumises par M. Jiménez de Aréchaga, M. Paredes et M. Gobbi, observateur du Comité juridique interaméricain. La Sous-Commission a donc jugé souhaitable que chacun de ses membres présente un exposé écrit de ses vues générales sur le sujet et propose notamment une liste de « têtes de chapitre » à discuter. Ces exposés préliminaires devront être envoyés au Secrétariat à temps pour être traduits et distribués avant la session de janvier 1963 de la Sous-Commission. La Sous-Commission n'a pas encore prévu pour le Secrétariat un programme de travail particulier mais, après avoir reçu les exposés préliminaires et procédé à un échange de vues à leur sujet, elle sera en mesure de déterminer les recherches que le Secrétariat et les membres seront priés de faire, la façon dont elle

poursuivra ses travaux et la manière dont elle informera la Commission des progrès accomplis.

168. Le PRÉSIDENT propose que les rapports des organes subsidiaires de la Commission soient résumés dans le rapport de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 20.

669e SÉANCE

Mercredi 27 juin 1962, à 9 h. 30

Président : M. Radhabinod PAL

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

CHAPITRE II. — DROIT DES TRAITÉS (A/CN.4/L.101/Add.1)

(reprise du débat de la séance précédente)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet de rapport.

Commentaire de l'article 3. — Capacité de devenir partie au traités

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

2. M. TOUNKINE propose en premier lieu, pour tenir compte de la décision prise par la Commission à la séance précédente, de remplacer l'expression « collectivité en rébellion », qui figure dans la troisième phrase, par le mot « insurgés ».

3. Il propose en outre de supprimer les trois dernières phrases dont le libellé est le suivant :

> « Quant au Saint-Siège, les traités conclus par la Papauté sont en règle générale conclus non pas en vertu de sa souveraineté historique sur l'Etat du Vatican, mais au nom du Saint-Siège qui existe indépendamment de cet Etat. D'autre part, aussi bien dans la Convention de Genève sur le droit de la mer que dans la Convention de Vienne, le Saint-Siège figure sur la liste des « Etats » parties auxdites conventions. Quoi qu'il en soit, le Saint-Siège possède la capacité de conclure des traités et rentre à n'en pas douter soit dans la définition du terme « Etat », soit dans celle de l'expression « autres sujets du droit international ».

Ces trois phrases ne sont pas nécessaires, car il est dit, dans la phrase qui les précède immédiatement, que par l'emploi de l'expression « autres sujets du droit international » on entendait ne laisser subsister aucun doute au sujet de la capacité du Saint-Siège de conclure des traités.

4. M. BARTOS appuie la deuxième proposition de M. Tounkine. L'existence de l'Etat du Vatican, doté d'un très petit territoire, est établie depuis 1929, date de l'accord de Latran. Toutefois, de nombreux Etats préfèrent considérer la Papauté comme une puissance spirituelle, autrement dit le Saint-Siège. Quoi qu'il en soit, toutefois, de la question de savoir si l'on considère la Papauté comme étant l'Etat du Vatican ou le Saint-Siège, on s'accorde unanimement à lui reconnaître la personnalité juridique dans l'ordre international et la capacité de conclure des traités internationaux. Il est donc inutile d'évoquer ces questions controversées, puisqu'il n'y a pas de différence pratique entre les Etats ayant des conceptions théoriques différentes.

5. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il s'est borné à reprendre un passage du commentaire de 1959 [1], en y ajoutant l'indication — donnée par le Secrétariat — qu'à la Conférence de Genève sur le droit de la mer (1958) et à la Conférence de Vienne sur les relations consulaires (1961), le Saint-Siège figurait sur la liste des « Etats » parties aux conventions.

6. Il accepte cependant les deux amendements proposés par M. Tounkine.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

7. M. VERDROSS propose de remplacer, dans tout l'ensemble du paragraphe, d'une part, le mot « fédération » par les mots « Etat fédéral » et, d'autre part, les mots « Etats composants » par l'expression que la Commission a finalement adoptée pour figurer dans le texte des articles.

Il en est ainsi décidé.

8. M. CADIEUX propose de supprimer la phrase suivante : « On peut citer comme exemples les cantons suisses et les Etats membres de l'Union soviétique ». La capacité des cantons suisses de conclure des traités pourrait en effet être discutée.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 est adopté.

Commentaire de l'article 4. — Pouvoir de négocier, de signer, de ratifier ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer

Paragraphe 1

9. M. ROSENNE propose les amendements suivants : dans la deuxième phrase, il conviendrait de remplacer, dans le texte anglais, les mots « *being entitled to have some assurance* » par les mots « *being entitled to*

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol. II), p. 98.

assurance » ; dans la troisième phrase, il conviendrait de remplacer les mots « il est normal d'exiger une preuve du pouvoir » par les mots « il est normal d'exiger la preuve du pouvoir ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

10. M. VERDROSS fait observer que, lorsqu'il s'agit d'Etats dotés d'un régime parlementaire, il ne serait pas exact de dire que le chef d'Etat possède le pouvoir « inhérent » d'agir pour l'Etat. Car en fait il ne peut agir seul et a toujours besoin du concours du gouvernement ou du parlement. On peut seulement dire que les déclarations du chef de l'Etat vis-à-vis d'autres Etats sont considérées comme étant autorisées par les organismes compétents d'après le droit interne.

11. M. BARTOŠ dit que l'emploi du mot « censés » ne convient pas, car il laisse entendre que la présomption peut être réfutée. Il est préférable d'affirmer directement et nettement que les chefs d'Etat, chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères sont considérés comme possédant les pouvoirs nécessaires.

12. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte de supprimer le mot « inhérent » et de modifier le membre de phrase cité pour dire que les personnes dont il s'agit sont considérées comme possédant, en vertu de leur poste et de leurs fonctions, les pouvoirs nécessaires.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

13. M. TOUNKINE propose d'apporter à la première phrase du paragraphe 3 les mêmes modifications qu'à la première phrase du paragraphe 2.

14. M. ROSENNE propose de traiter, dans la quatrième phrase, non de la pratique qui consiste à accréditer un représentant diplomatique permanent, mais plutôt de la création de missions permanentes ; le libellé de cette phrase deviendrait donc le suivant :

> « La pratique qui consiste à instituer une mission permanente auprès du siège de certaines organisations internationales... et à investir à cette fin le représentant permanent... »

15. M. BARTOŠ juge critiquable le membre de phrase : « pour représenter l'Etat dans les affaires relatives aux travaux de ces organisations ». Selon lui, le représentant permanent est habilité à représenter l'Etat dans ses relations avec l'organisation dont il s'agit, mais non pas, par exemple, à négocier avec d'autres Etats au sujet des travaux de l'organisation.

16. M. LACHS propose, pour remédier à la difficulté signalée par M. Bartoš, de supprimer les mots « dans les affaires relatives aux travaux de ces organisations ».

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte les amendements proposés par M. Tounkine, M. Rosenne et M. Lachs.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 4, 5 et 6

Le paragraphe 4 est adopté.

Le paragraphe 5 est adopté.

Le paragraphe 6 est adopté.

Paragraphe 7

18. M. TOUNKINE propose de supprimer, dans la première phrase, les mots « dans le cas des traités en forme simplifiée ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 8

19. M. de LUNA propose de modifier la troisième phrase « ... des pleins pouvoirs étendus qui, sans mentionner aucun traité en particulier, autorisent le ministre, d'une façon générale, à signer des traités ou des catégories de traités au nom de l'Etat », de manière que le libellé devienne le suivant :

> « ... des pleins pouvoirs étendus qui autorisent le ministre à signer certaines catégories de traités au nom de l'Etat. »

Au cours de la discussion, M. Bartoš et lui-même ont fait observer que le mandat général du droit interne n'existe pas en droit international ; les pouvoirs que l'on appelle « pleins pouvoirs généraux » sont délivrés seulement en vue de la signature d'un groupe déterminé de traités, ou de l'ensemble des documents issus d'une conférence particulière.

20. M. ROSENNE propose de supprimer la cinquième phrase, dont le texte est le suivant :

> « Il semble également que, durant les sessions ordinaires de l'Assemblée générale, les représentants permanents soient parfois munis de pleins pouvoirs visant les accords qui pourraient être conclus au cours de la session (voir « Précis de la pratique du Secrétaire général », ST/LEG/7, par. 35). »

21. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte les amendements proposés par M. de Luna et M. Rosenne.

Le paragraphe 8, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 9

Le paragraphe 9 est adopté.

Commentaire de l'article 5. — Adoption du texte d'un traité

Paragraphe 1

22. M. BRIGGS propose de remplacer, dans la troisième phrase, les mots « accepte d'être lié par le texte » par les mots « accepte d'être lié par les dispositions du texte ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 2 et 3

Le paragraphe 2 est adopté.

Le paragraphe 3 est adopté.

Paragraphe 4

23. M. TOUNKINE estime que le paragraphe 4 contient des développements trop longs sur la question

de la règle de vote applicable à l'adoption du règlement intérieur d'une conférence. En fait, la Commission a décidé de mentionner, à l'article 5, la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption du texte même du traité.

24. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il s'est proposé simplement de donner une idée de la discussion et d'indiquer les considérations qui ont amené la Commission à écarter toute distinction entre les conférences réunies par une organisation internationale et les conférences réunies par les Etats intéressés.

25. Le Rapporteur spécial rappelle que l'intention de la Commission a été d'inscrire dans l'article des dispositions s'appliquant à la règle de vote à suivre tant pour l'adoption du texte que pour l'adoption du règlement intérieur.

26. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, pense que, pour donner satisfaction à M. Tounkine, on pourrait abréger le paragraphe 4 en supprimant le passage suivant :

« ... il est théoriquement possible que l'organisation prescrive elle-même, au préalable, la règle de vote qui doit s'appliquer pour l'adoption du texte à la conférence. Mais on estime que la pratique invariablement suivie est de laisser aux Etats participant à la conférence le soin de décider de la règle de vote applicable. Ainsi, comme l'a indiqué le Secrétaire de la Commission, la pratique suivie par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies lorsque l'Assemblée générale convoque une conférence, consiste, après avoir consulté les groupes principalement intéressés et les représentants des principaux intérêts en jeu... »

La première phrase serait alors libellée ainsi :

« En ce qui concerne le premier point, la Commission a reconnu que, lorsqu'une conférence est convoquée par une organisation internationale en vue d'élaborer le texte d'un traité, le Secrétariat prépare, pour la conférence, un règlement intérieur provisoire ou un projet de règlement intérieur — comprenant une règle de vote — qui sera soumis à l'adoption de la conférence elle-même. »

27. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte cette suggestion.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 5

28. M. TOUNKINE estime que, dans sa rédaction actuelle, le paragraphe 5 semble accorder une importance exagérée à la majorité requise pour le choix de la règle de vote. Cette manière de présenter la question rappelle le texte de l'article 5 dans le projet original, mais elle n'est pas en harmonie avec le texte finalement adopté par la Commission.

29. Pour mettre le commentaire en harmonie avec les dispositions du nouveau texte de l'article, M. Tounkine propose de reprendre, au début du paragraphe 5, la partie qui en constitue actuellement la fin et qui commence par la phrase suivante : « La règle proposée à l'alinéa *a*) du présent article stipule que la majorité des deux tiers est nécessaire pour l'adoption d'un texte... »

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 est adopté.

Paragraphe 7

30. M. BARTOŠ juge les mots « un petit nombre d'Etats » trop imprécis.

31. M. ROSENNE propose de les remplacer par l'expression utilisée à l'article 18 *bis* : « un groupe restreint d'Etats ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 6. — Authentification du texte

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

32. M. AMADO critique les premiers mots de ce paragraphe : « Les précédents projets et codes du droit des traités... » Les textes qualifiés de « codes » ne sont que des projets préparés par des organismes de caractère académique.

33. M. ROSENNE propose de libeller comme suit la première phrase : « Les précédents projets relatifs au droit des traités... »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 est adopté.

Paragraphe 4

34. M. ROSENNE propose d'ajouter à la deuxième phrase un renvoi aux articles 24 et 25 qui contiennent les dispositions relatives à la question.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte d'insérer cette référence.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 8. — Signature ou paraphe du traité

Paragraphe 1

36. M. TOUNKINE propose de remplacer, dans la deuxième phrase, les mots « un nombre ou un groupe restreint d'Etats » par les mots « un groupe restreint d'Etats ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

37. M. ROSENNE propose de remplacer, dans la cinquième phrase, les mots « ne sont pas autorisés à signer le traité » par les mots « peuvent ne pas se juger en mesure de signer le traité » ; il peut y avoir un élément d'appréciation subjective de la part du représentant considéré.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

38. M. TOUNKINE juge trop absolu ce qui est dit du paraphe dans la troisième phrase, à savoir qu'il n'a « d'autres effets que ceux que comporte un acte d'authentification du texte » ; dans de nombreux cas, notamment celui des traités en forme simplifiée, tels que les procès-verbaux approuvés, le paraphe équivaut à la signature définitive. M. Tounkine propose donc d'ajouter, après les mots « et n'a » les mots « dans la plupart des cas ».

39. M. TSURUOKA pense comme M. Tounkine que ce passage devrait être conçu en termes moins absolus.

40. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte l'amendement proposé par M. Tounkine qui impose de supprimer la note figurant en bas de page et conçue dans les termes suivants : « Il est arrivé que le paraphe apposé par un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères, ait été accepté comme valant signature définitive dans le cas — qui est rare — où l'intention de lui donner cette valeur avait été manifestée au moment de son apposition. »

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

41. M. ROSENNE fait observer que, de même que le commentaire, le texte de l'article 8 n'offre pas le degré de souplesse que M. Tounkine préconise à bon droit ; les dispositions de l'article 8 ne font pas d'exception pour les traités en forme simplifiée.

42. Ce point pourra être traité lorsque la Commission reprendra l'examen des projets d'articles compte tenu des observations des gouvernements.

Paragraphe 4

43. M. AGO critique l'emploi dans les deux dernières phrases du paragraphe 4 de l'expression « faire quelque chose » qu'il juge trop familière ; il faut employer un vocabulaire plus technique.

44. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de remplacer cette expression par « désire authentifier le texte ».

Il en est ainsi décidé.

45. M. BARTOŠ rappelle la pratique qui consiste à faire parapher les annexes du traité par les experts, le texte même du traité recevant le paraphe des négociateurs.

46. M. TOUNKINE fait observer que les annexes n'ont d'autre valeur juridique que celle qui leur est conférée par l'instrument principal.

47. M. CADIEUX fait observer que la pratique mentionnée par M. Bartoš est couverte par la deuxième phrase du paragraphe 4 : « le paraphe est utilisé à des fins diverses ».

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 9. — Effets juridiques de la signature

Paragraphes 1, 2 et 3

Les paragraphes 1, 2 et 3 sont adoptés sans observation.

Paragraphe 4

48. M. TOUNKINE propose de transférer la citation du rapport de Sir Hersch Lauterpacht à la troisième phrase, dans une note en bas de page.

Il en est ainsi décidé.

49. M. TOUNKINE propose de supprimer la huitième phrase où il est dit : « Mais l'énoncé de pareille règle dans le projet d'articles serait presque entièrement dépourvu de sens, puisqu'il aurait trait à une procédure qui est, dans sa totalité, affaire d'ordre interne pour le gouvernement intéressé, de sorte qu'il serait impossible de vérifier si l'obligation a ou non été respectée » et de modifier le début de la phrase suivante de manière qu'il devienne : « La Commission hésitait toutefois à inscrire cette règle... »

50. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que l'on a maintes fois entendu, au cours de la discussion, l'argument énoncé dans la phrase qu'il est proposé de supprimer ; il se déclare cependant prêt à accepter les modifications proposées par M. Tounkine.

51. M. AGO fait observer que l'avant-dernière phrase devrait être conçue en termes moins catégoriques. L'obligation qui incombe aux Etats consiste à soumettre le traité, dans un certain délai, aux organes compétents selon leurs constitutions respectives et, sinon, à donner leurs raisons.

52. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, se charge de modifier cette phrase.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 est adopté sans observation.

Commentaire de l'article 11. — Adhésion

Paragraphe 1

53. M. TOUNKINE propose de supprimer la troisième phrase, dont le libellé est le suivant : « C'est ainsi que, dans la pratique moderne, un traité multilatéral prévoit souvent qu'il sera ouvert à la signature d'une catégorie restreinte d'Etats ou jusqu'à l'expiration d'un délai déterminé et, en outre, à l'adhésion des Etats qui n'auront pas le droit de le signer ou ne l'auront pas signé dans le délai fixé. » On rencontre des cas de ce genre dans la pratique moderne, mais cette méthode prête à controverse et ne devrait donc pas être implicitement approuvée par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

54. M. TOUNKINE dit, à propos de la citation du rapport de Sir Hersch Lauterpacht, qu'un rapport de la Commission ne doit pas contenir de citation d'un auteur particulier.

55. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que la citation vient, en fait, du rapport

que Sir Hersch Lauterpacht a soumis à la Commission en sa qualité de Rapporteur spécial. L'énoncé est bon et il est utile : il pourrait être attribué à « un précédent rapporteur spécial », au lieu d'être nommément attribué à Sir Hersch Lauterpacht.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

56. M. ROSENNE demande que la référence des passages cités au paragraphe 3 soit donnée dans une note en bas de page.

Il en est ainsi décidé.

57. M. TOUNKINE propose de supprimer la deuxième phrase dont le libellé est le suivant : « L'adhésion est un acte qui, par sa nature même, est définitif et ne saurait être soumis à ratification, de sorte qu'un instrument d'adhésion « sous réserve de ratification » ne saurait constituer une adhésion ». Dire cela, c'est aller trop loin : M. Tounkine est enclin à croire que l'adhésion sous réserve de ratification est très proche de la signature sous réserve de ratification.

58. De même, M. Tounkine met en doute que l'assertion contenue dans la phrase qui commence par les mots « un tel instrument n'est ni une « adhésion »... » soit en harmonie avec les dispositions de l'article 11.

59. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il est bien clair que, selon la pratique du Secrétaire général, l'adhésion « sous réserve de ratification » n'est pas traitée comme la signature apposée sous cette réserve et que notification n'est donc pas donnée aux autres Etats de la réception d'un instrument se présentant sous cette forme. C'est un point qu'il convient de faire connaître, notamment aux Etats qui ont une moindre expérience de la conclusion des traités.

60. Ainsi qu'il est indiqué dans le commentaire, la procédure de l'adhésion « sous réserve de ratification » a pris naissance au temps de la Société des Nations, qui ne l'a ni encouragée ni découragée. La question était évoquée dans le projet original du Rapporteur spécial, mais il est exact, comme l'a dit M. Tounkine, qu'il n'y a rien sur ce point dans l'article 11, puisque la Commission a décidé de n'en pas parler.

61. Le PRÉSIDENT doute que la question doive être mentionnée dans le commentaire, s'il n'en est rien dit dans le corps même de l'article.

62. M. TOUNKINE souligne que ce que donne à entendre la phrase qu'il souhaite voir supprimer, c'est qu'une note ou quelque autre instrument par lequel est signifiée une adhésion « sous réserve de ratification », est contraire au droit international — ce qui n'est pas exact.

63. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que l' « adhésion » est définie à l'article premier comme étant l'acte par lequel un Etat manifeste son consentement à être lié par un traité ; de ce fait, l'adhésion ne saurait être soumise à ratification.

64. M. BRIGGS et M. CADIEUX déclarent partager l'opinion du Rapporteur spécial.

65. M. ROSENNE propose, pour tenir compte de la difficulté signalée par M. Tounkine, de supprimer la troisième phrase du paragraphe 3 et les mots « par conséquent » au début de la quatrième phrase.

66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne voit pas d'inconvénient à ce que l'on supprime la troisième phrase, puisque la question en discussion est réglée à l'alinéa *d*) de l'article premier.

67. Il est également disposé à supprimer la troisième phrase avant la fin du paragraphe, libellée comme suit : « Un tel instrument n'est ni une « adhésion », ni une « signature », mais, au plus, « la notification d'une future adhésion probable ». En revanche, les deux dernières phrases doivent être conservées, car elles expliquent pourquoi la question n'est pas traitée dans l'article lui-même.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 12. — Acceptation ou approbation

Paragraphe 1

68. M. TOUNKINE estime que l'expression « ne peut guère être distinguée », dans la troisième phrase, devrait être atténuée et l'idée exprimée en termes plus prudents.

69. La première partie de l'avant-dernière phrase : « Il est peut-être regrettable, du point de vue scientifique, que le même terme soit utilisé pour désigner deux procédures différentes », ne paraît guère nécessaire.

70. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que ce passage peut être supprimé.

Il en est ainsi décidé.

71. M. BARTOŠ partage l'opinion exprimée par M. Tounkine dans sa première observation. L'acceptation est une institution nouvelle et rien n'oblige à se prononcer pour ou contre elle. C'est la pratique qui décidera si cette institution est utile et nécessaire ou non.

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de modifier le début de la phrase pour lui donner le libellé suivant : « Ainsi, le même terme a été utilisé pour désigner deux procédures différentes ». Une précision de ce genre serait utile, étant donné la confusion qui règne sur la question de la nature de l'acceptation.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

73. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, pense qu'il conviendrait de supprimer, en raison de la part de critique qu'elle comporte, la première moitié de l'avant-dernière phrase, dont le texte est le suivant :

« Sans doute, les auteurs de certains traités multilatéraux modernes ne sont-ils pas très rigoureux quant au choix des procédures applicables et ».

Il en est ainsi décidé.

74. M. BARTOŠ propose de supprimer la dernière phrase, car elle ne correspond pas exactement à la pratique. L'acceptation est un moyen par lequel un Etat donne, de manière définitive, son consentement à être lié par le traité et elle doit être exprimée sous la forme d'une déclaration solennelle.

75. M. ROSENNE pense que la question posée par M. Bartoš pourrait être résolue en remplaçant le mot « forme » par le mot « procédure ».

76. M. BARTOŠ approuve cette suggestion.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

77. M. LACHS propose de supprimer le mot « parlementaire » dans l'avant-dernière phrase, car ce ne sont pas nécessairement les organes législatifs qui « approuvent » les traités. Dans certains pays où il n'existe pas de disposition constitutionnelle précise à ce sujet, une procédure a été mise au point à cette fin.

78. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que l'on pourrait remplacer les mots « la procédure constitutionnelle « d'approbation parlementaire » des traités » par les mots « la procédure constitutionnelle ou la pratique relative à l'approbation des traités ».

79. M. BARTOŠ fait observer que la ratification des traités bilatéraux de caractère technique est, dans les relations bilatérales, souvent sujette à l'approbation du gouvernement, mais à sa connaissance cette procédure n'est pas employée dans la pratique des organisations internationales en matière de traités. Les organisations internationales demandent toujours une ratification formelle.

80. M. Bartoš signale en outre la nouvelle pratique de l'approbation tacite. D'après certains protocoles de commissions mixtes dont la validité, conformément aux statuts qui créent ces commissions, est conditionnée par l'approbation des gouvernements respectifs, il existe des dispositions qui fixent une date limite pour l'approbation ; si l'approbation n'a pas été expressément signifiée ou refusée dans le délai prévu, l'approbation est réputée avoir été donnée tacitement, en l'absence d'avis contraire de l'Etat intéressé. M. Bartoš n'insiste toutefois pas pour que mention soit faite de ce point, mais il considère qu'il faut en faire état dans le commentaire.

81. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le recueil des traités des Nations Unies fournit de nombreux exemples de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, qui ont été soumis à approbation. Néanmoins, il accepte de supprimer la dernière phrase.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 13. — Procédure de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation

Paragraphe 1

82. M. VERDROSS fait observer, à propos de la deuxième partie de la première phrase ainsi rédigée : « dans la pratique, cet instrument est en général signé par le chef d'Etat », qu'elle n'est exacte que lorsqu'il s'agit de la ratification, et qu'il faudrait la supprimer. Un instrument d'approbation peut être signé par un membre du gouvernement.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

83. M. TOUNKINE propose de supprimer la dernière phrase qui lui paraît trop théorique. Le libellé en est le suivant : « On peut évidemment concevoir des cas où la différence entre le fait de souscrire à un traité en faisant des réserves et le fait de souscrire à certaines parties seulement du traité peut paraître plus une question de forme que de fond, mais, juridiquement, les deux actes sont différents, les réserves étant soumises à leurs règles propres. »

84. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte cette suppression, bien que la question puisse fort bien faire quelque jour l'objet de discussions.

85. M. LACHS appuie la proposition d'amendement de M. Tounkine, parce que le paragraphe a trait à la procédure de ratification et non à la question des réserves.

L'amendement proposé par M. Tounkine est adopté.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 est adopté sans observation.

Paragraphe 4

86. M. TOUNKINE propose de supprimer les mots « puisse être invoqué comme un argument puissant en faveur de cette manière de voir » dans la dernière phrase, de manière qu'elle mentionne simplement la décision de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du droit de passage, sans en tirer aucune conclusion.

L'amendement proposé par M. Tounkine est adopté.

87. M. AGO propose, dans la première phrase, de remplacer les mots « produit juridiquement effet » par les mots « produit des effets sur le plan international ».

88. L'expression « date effective » qui figure dans l'avant-dernière phrase ne semble guère appropriée ; de toute manière elle n'est pas acceptable dans le texte français.

89. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'on pourrait tenir compte des points soulevés par M. Ago en apportant au texte les modifications rédactionnelles nécessaires.

90. M. ROSENNE réserve sa position au sujet du paragraphe 4. Il n'est pas convaincu que la règle qui y est énoncée soit souhaitable.

91. A un stade ultérieur des travaux de la Commission, il suggérera peut-être, dans l'intérêt du développement progressif du droit international, une règle générale stipulant qu'il doit s'écouler un bref délai entre la date du dépôt de l'instrument et celle à laquelle celui-ci prend effet.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 14

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté, sous réserve de modification du texte français.

Paragraphe 2

92. M. de LUNA n'approuve pas l'emploi, dans la deuxième phrase, de l'expression « en gros » qui a une résonance un peu commerciale et est difficile à traduire en espagnol ; il en demande la suppression.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

93. M. AGO demande si l'affirmation contenue dans la deuxième phrase : « Autrefois, alors que la ratification était considérée comme obligatoire et comme une simple confirmation du pouvoir de signer, elle était en général réputée avoir un effet rétroactif et donner effet au traité à compter de la date de la signature », est exacte.

94. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, du point de vue historique, il est exact de dire qu'autrefois la ratification était une confirmation de l'autorité de signer. Les Etats n'avaient aucune discrétion en la matière dès lors que des pleins pouvoirs avaient été délivrés.

95. M. GROS propose de remplacer les mots « comme obligatoire et comme une simple confirmation » par les mots « comme une confirmation obligatoire ». En fait, la ratification était plus que la confirmation de l'autorité de signer ; elle établissait le consentement effectif à être lié par le traité.

96. M. BARTOŠ ne partage pas cet avis. Autrefois, la ratification était considérée comme une confirmation de l'acte accompli par le plénipotentiaire ou l'agent.

97. A l'époque moderne, l'acte de ratification est un acte juridique par lequel on exprime une volonté active concernant la validité juridique du traité.

98. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, suggère de modifier le début de la phrase, car il pourrait créer l'impression erronée que la ratification n'est pas considérée comme obligatoire à l'époque moderne. Il n'est pas nécessaire de parler, dans le commentaire, du caractère obligatoire ou non obligatoire de la ratification ; il suffirait de dire que, dans le passé, la ratification était considérée comme une confirmation de l'autorité de signer.

99. M. BRIGGS estime que la phrase est certainement quelque peu ambiguë, car, aux fins du projet, la ratification est considérée comme obligatoire.

100. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, suggère de remanier comme suit le début de la phrase : « Autrefois, la ratification était considérée comme la confirmation de l'acte de la signature ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

CHAPITRE V. — AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION (A/CN.4/L.101/Add.4 et Corr.2)

I. *Coopération avec d'autres organismes*

101. Le PRÉSIDENT annonce que le Secrétaire de la Commission n'a pas encore été informé des lieux et dates des prochaines sessions du Comité juridique consultatif africano-asiatique et du Conseil interaméricain de jurisconsultes. La Commission doit donc autoriser un de ses membres à nommer des observateurs pour les deux prochaines sessions de ces organes.

102. Répondant à une question posée par M. TOUNKINE, M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit qu'il a envoyé un télégramme au Secrétaire du Comité consultatif juridique africano-asiatique quinze jours plus tôt, demandant des précisions au sujet des lieu et date de sa prochaine session. Il a maintenant reçu une réponse indiquant qu'aucune décision n'a encore été prise à ce sujet.

103. M. EL-ERIAN propose que le Président soit autorisé à nommer des observateurs pour les sessions de l'un et l'autre organisme.

Il en est ainsi décidé.

II. *Date et lieu de la prochaine session*

104. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à une séance privée, le 1er juin, la Commission a décidé de tenir sa quinzième session du 6 mai au 12 juillet 1963. Il invite la Commission à se prononcer sur les points qu'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de ladite session.

105. M. TOUNKINE dit que, de toute évidence, le droit des traités sera le principal point à l'ordre du jour de la prochaine session ; les points subsidiaires seront la responsabilité des Etats et la succession d'Etats et de gouvernements, puisque les Sous-Commissions qui ont été constituées pour les étudier présenteront leurs rapports à la session.

106. Le Secrétariat doit garder présent à l'esprit qu'il n'est guère commode pour les membres de la Commission de recevoir le rapport sur le sujet principal inscrit à l'ordre du jour deux semaines après le début de la session. A la présente session, par exemple, la publication dans la langue originale du rapport du

Rapporteur spécial sur le droit des traités n'aurait pas dû exiger un délai de six semaines.

107. M. BRIGGS estime que l'ordre du jour provisoire de la quinzième session doit comporter trois sujets principaux : le droit des traités, le rapport de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats et le rapport de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements. Comme la Commission n'a pas encore nommé de rapporteurs spéciaux pour ces deux derniers sujets, le mieux serait d'inscrire à l'ordre du jour les rapports des Sous-Commissions.

108. Le PRÉSIDENT note que la Commission semble s'être mise d'accord sur les trois sujets principaux. Il signale toutefois qu'on a suggéré d'ajouter à la liste deux autres questions : celle des missions spéciales et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. On a proposé, en outre, qu'aucun rapporteur spécial ne soit nommé à ce stade pour la question des missions spéciales et que le Secrétariat soit prié de présenter un rapport préliminaire. La Commission doit cependant désigner un rapporteur spécial chargé de la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

109. M. TOUNKINE rappelle que la Commission a décidé en principe de ne s'occuper que d'un seul sujet principal à chaque session. Il semble inutile d'inscrire deux autres questions à l'ordre du jour provisoire, étant donné que la Commission doit de toute manière examiner les rapports des deux Sous-Commissions en plus de ses travaux sur le droit des traités.

110. M. AGO dit que, si la Commission décidait d'inscrire un quatrième point principal à son ordre du jour provisoire, elle devrait nommer un rapporteur spécial pour la question des missions spéciales.

111. M. CADIEUX reconnaît qu'il n'est pas indispensable d'inscrire deux questions de plus à l'ordre du jour provisoire, mais il serait plus sage de nommer des rapporteurs spéciaux pour chacun des deux sujets afin que la Commission puisse travailler utilement si elle dispose du temps nécessaire.

112. Le PRÉSIDENT rappelle qu'en général la Commission prévoit toujours un sujet supplémentaire à examiner au cas où, pour une raison ou une autre, elle serait empêchée de poursuivre l'étude de la question principale. C'est là une pratique qui s'est révélée utile en 1959. En effet, le rapporteur spécial sur les relations et immunités consulaires n'ayant pu à cette époque assister à une grande partie de la session, la Commission a entrepris dans l'intervalle la discussion du droit des traités. C'est la raison pour laquelle il a été suggéré de nommer un rapporteur spécial pour la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

113. M. TOUNKINE partage les opinions exprimées par M. Cadieux et le Président, au sujet de la désignation de rapporteurs spéciaux, mais il estime qu'il n'est pas essentiel d'inscrire à l'ordre du jour provisoire la question des missions spéciales et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

114. Le PRÉSIDENT dit qu'il a été suggéré que M. El-Erian soit désigné comme rapporteur spécial pour la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

Il en est ainsi décidé.

115. Le PRÉSIDENT demande si la Commission désire nommer des rapporteurs spéciaux pour les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements.

116. M. TOUNKINE estime qu'il serait préférable que la Commission se prononce sur cette question à la prochaine session, lors de l'examen des rapports des deux Sous-Commissions.

117. M. CADIEUX fait observer que si la Commission ne nomme pas de rapporteurs spéciaux pour ces deux sujets, les Présidents des Sous-Commissions auront à s'acquitter de la plupart des tâches qui incombent aux rapporteurs spéciaux et que leur situation du point de vue matériel et financier serait peut-être quelque peu incertaine.

118. Le PRÉSIDENT dit que la Commission a déjà nommé les Sous-Commissions. Il propose que la Commission décide de désigner des rapporteurs spéciaux pour les deux questions dont il s'agit à la prochaine session.

Il en est ainsi décidé.

119. M. BRIGGS, se référant au dernier paragraphe de la section II, demande quelle sera la procédure à suivre pour obtenir la modification de la date des prochaines sessions ainsi qu'il est prévu dans ledit paragraphe. M. Briggs demande quelles sont les incidences de la dernière phrase de la section II qui est ainsi libellée : « Dans ces conditions, la date du premier lundi du mois de mai a été retenue comme la date la plus convenable d'ouverture de la session... » La Commission a indiqué une date qui, de son point de vue, est la plus commode. Est-ce que cette décision sera portée à l'attention de l'Assemblée générale lorsque cette dernière examinera son plan quinquennal des conférences et par qui ?

120. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, précise que la décision mentionnée dans la dernière phrase du paragraphe figurera dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale et sera examinée par la cinquième Commission de l'Assemblée. Il sera tenu compte de cette décision lors de l'examen par l'Assemblée générale du « Plan de Conférences » quinquennal, la période quinquennale en cours se terminant en décembre 1962. Le Président de la Commission sera sans aucun doute appelé à exposer en détail les considérations qui ont amené la Commission à prendre sa décision.

121. M. ROSENNE considère comme entendu que les décisions prises par la Commission au sujet de la nomination de M. El-Erian et sur la question des missions spéciales seront consignées dans le rapport.

122. Il y a une question plus importante qui n'est pas mentionnée dans le projet du chapitre V, à savoir le mécontentement exprimé par les membres de la Com-

mission au sujet des services techniques fournis par l'Office européen des Nations Unies.

123. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, parlant de la question des missions spéciales, dit que, s'il a bien compris, le document que le Secrétariat est appelé à préparer doit constituer simplement un aperçu général de la question.

III. *Représentation à la dix-septième session de l'Assemblée générale*

124. M. BRIGGS propose l'adoption de la section III.

La section III est adoptée à l'unanimité.

Le chapitre V est adopté.

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1)
(reprise du débat de la séance précédente)

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 7. — PARTIES À UN TRAITÉ

ARTICLE 7 *bis*. — EXTENSION À D'AUTRES ÉTATS DE LA FACULTÉ DE DEVENIR PARTIE À UN TRAITÉ
(reprise du débat de la séance précédente)

125. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à la précédente séance, le Rapporteur spécial a déclaré que, vu le texte de l'article 7 qui a été adopté par la Commission à sa 667e séance, il reste quelques cas qu'il faut prévoir aux paragraphes 2 et 3 de l'article 7 *bis* [2].

126. Parlant en tant que membre de la Commission, il partage en principe l'opinion du Rapporteur spécial. L'adoption de la proposition de M. Elias, modifiée par l'adjonction au paragraphe 1 des mots « A moins que le traité n'en dispose autrement » signifie que certains cas sont restés en dehors du champ d'application de l'article 7 ; c'est pourquoi on devrait laisser l'article 7 *bis* sous la forme présentée par le Comité de rédaction [3].

127. M. TOUNKINE suggère, étant donné le nouveau texte de l'article 7, de supprimer la réserve qui figure au début du paragraphe 2 de l'article 7 *bis*, car il n'est en fait qu'une répétition de la clause de réserve qui a été ajoutée au texte de l'article 7 proposé par M. Elias.

128. M. BRIGGS fait remarquer que la Commission n'a pas encore pris de décision au sujet de l'observation qu'il a faite à la précédente séance, à savoir qu'en raison du texte de l'article 7, l'article 7 *bis* permettra d'étendre aux Etats qui ne sont pas souverains la faculté de devenir partie au traité [4].

129. M. BARTOŠ dit qu'il n'a pas d'objection contre le maintien de l'article 7 *bis*, mais qu'il doit en formuler contre l'emploi d'une expression aussi vague que « ressortant des circonstances de la négociation », qui figure au paragraphe 2. De telles formules pourraient donner lieu à des controverses interminables et entraveraient l'application de l'article.

130. M. TOUNKINE convient que sa suggestion tendant à supprimer la clause de réserve au début du paragraphe 2 était quelque peu hâtivement formulée, étant donné la disposition qui figure à l'alinéa 2 *b*). Il y a lieu de maintenir les mots « sauf intention contraire exprimée dans le traité » ; en revanche, on devrait supprimer les mots que M. Bartoš a jugés inacceptables.

131. M. BRIGGS suggère que la Commission renvoie les deux articles 7 et 7 *bis* au Comité de rédaction en le priant d'harmoniser les deux textes à la lumière de la discussion qui vient d'avoir lieu.

132. M. de LUNA appuie la suggestion de M. Briggs. En réexaminant l'article 7, le Comité de rédaction devrait tenir compte également de la question soulevée par M. Ago [5] et décider d'ajouter, à la clause de réserves qui figure au paragraphe 1, les mots « ou les règles en vigueur dans l'organisation internationale au sein de laquelle le traité a été conclu ».

133. Le PRÉSIDENT constate que la seule suggestion concernant l'article 7 que la Commission semble disposée à discuter est celle de M. Tounkine tendant à supprimer le mot « souverain » [6].

134. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, partage l'opinion de M. de Luna. En l'absence d'une telle disposition, l'article 7 préparé par la Commission risque de faire l'objet de critiques sévères. Comme M. Ago l'a déjà signalé, cette omission aurait pour effet de désorganiser complètement la pratique suivie par l'OIT en ce qui concerne les conventions conclues sous ses auspices. La Commission a tenu compte de la position des organisations internationales dans les autres articles ; il n'y a pas de raison qu'elle n'en fasse pas autant dans l'article 7.

135. M. TOUNKINE fait remarquer que la Commission a déjà voté sur l'article 7 et que la question du libellé de l'article 7 *bis* est une question distincte.

136. M. ROSENNE considère qu'il existe une corrélation si étroite entre les articles 7 et 7 *bis*, que l'un et l'autre doivent être renvoyés au Comité de rédaction pour qu'il les remanie.

137. M. TOUNKINE se déclare catégoriquement opposé à cette suggestion. La Commission ayant déjà voté sur l'article 7 à la séance précédente, il faut une majorité des deux tiers pour revenir sur cette décision.

138. Le PRÉSIDENT pense que la suggestion de M. Briggs n'implique que la suppression du mot « souverain » qui figure dans l'article 7. Or, si l'on renvoie l'article au Comité de rédaction, on risque de voir modifier cette disposition quant au fond.

139. M. AGO signale que l'alinéa *b*) de l'article 7 *bis* prévoit le cas des traités établis au sein ou sous les

[2] 668e séance, par. 54 et 55, 59 à 61.

[3] 660e séance, par. 51.

[4] 668e séance, par. 56.

[5] 667e séance, par. 42 à 50.

[6] 668e séance, par. 57.

auspices d'une organisation internationale. Il serait donc absurde de ne pas prévoir le cas à l'article 7. Il ne voit pas la raison pour laquelle M. Tounkine s'oppose si fortement à une modification parfaitement logique.

140. M. LACHS dit que puisque la Commission a approuvé l'article 7 avec la suppression du mot « souverain », il y a lieu de se demander si l'article 7 *bis* est nécessaire. Le seul cas auquel cet article s'applique réellement est celui des traités qui stipulent expressément que d'autres Etats n'ont pas la faculté d'y devenir parties.

141. Il ne pense pas comme M. Ago, que le cas des traités conclus au sein des organisations internationales doive être prévu à l'article 7, car ces cas constituent l'exception tandis que l'article 7 énonce la règle.

142. M. AGO fait observer qu'il ne s'agit pas uniquement de la question de savoir si le traité renferme ou non des dispositions relatives à la participation des autres Etats. Un grand nombre de traités, notamment toutes les conventions internationales du travail ainsi que les conventions sanitaires internationales, tout en étant muets sur la question de la participation, sont uniquement ouverts aux membres des organisations intéressées en vertu des règlements de ces organisations elles-mêmes. Si la Commission décidait, qu'en l'absence d'une disposition expresse, tous les Etats ont la faculté de devenir parties au traité, elle irait nettement à l'encontre du statut et des règlements de certaines organisations internationales. Il y a lieu de tenir compte des caractéristiques particulières d'un si grand nombre d'instruments.

143. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que l'adjonction suggérée par M. de Luna et M. Ago ne modifierait en rien le fond de l'article 7 tel qu'il a été adopté par la Commission.

144. M. TOUNKINE dit que, bien qu'il éprouve des doutes sérieux à ce sujet, il est disposé à accepter les suggestions de M. de Luna et de M. Ago à titre de solution provisoire.

145. M. de LUNA affirme que la suggestion qu'il a faite n'implique nullement qu'il ait changé d'opinion en ce qui concerne le caractère universel des traités multilatéraux généraux. Néanmoins, l'alinéa 2 *b*) de l'article 7 *bis* est inconciliable avec le principe selon lequel de tels traités doivent être, par leur nature même, ouverts à tous les Etats ; la Commission doit tenir compte de la pratique actuelle, aussi imparfaite qu'elle soit. L'objection qu'il a suggérée représente uniquement l'extension à l'article 7 *bis*, du compromis sur lequel M. Elias et lui-même se sont mis d'accord au sujet de l'article 7.

146. M. ROSENNE remercie M. Tounkine de l'esprit de conciliation dont il a fait preuve en acceptant la suggestion de M. de Luna et de M. Ago. Il s'est lui-même abstenu dans le vote de l'article 7 à la 667e séance non parce qu'il était opposé au principe, mais parce qu'il le trouvait mal exprimé ; il peut maintenant voter l'article tel qu'il a été modifié.

147. M. TOUNKINE dit qu'il a accepté le nouveau libellé de l'article 7 afin de hâter les travaux de la Commission ; il n'en pense pas moins qu'il est contradictoire de faire figurer dans le même projet, d'une part une disposition stipulant que les traités multilatéraux généraux expressément définis comme étant des traités portant sur des questions d'intérêt général pour tous les Etats sont ouverts à tous les Etats et, d'autre part, une disposition prévoyant des restrictions à la faculté d'y devenir parties.

148. M. AGO sait gré aux membres de la Commission de l'effort qu'ils ont fait pour concilier des points de vue opposés et déclare qu'il votera en faveur de l'article 7 sous sa forme modifiée.

149. M. CADIEUX dit que, bien qu'il soit disposé à accepter le compromis dans un esprit de conciliation, il n'en est pas satisfait. Il éprouve notamment des doutes sérieux quant à la définition des traités multilatéraux généraux comme étant des traités présentant un intérêt général pour la communauté des nations. Il pourrait citer de nombreux traités conclus entre un grand nombre de puissances, qui présentent un intérêt général, mais que les parties n'ont nullement l'intention d'ouvrir à tous les Etats.

150. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 7 et 7 *bis* au Comité de rédaction pour qu'il les remanie en tenant compte de l'accord auquel la Commission est parvenue.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 5.

670e SÉANCE

Jeudi 28 juin 1962, à 10 h. 30

Président : M. Radhabinod PAL

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

CHAPITRE II. — DROIT DES TRAITÉS
(A/CN.4/L.101/Add.1)
(reprise du débat de la séance précédente)

1 Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet de rapport.

Commentaire de l'article 10

Paragraphe 1

2 M. BARTOŠ constate qu'on a employé, dans le commentaire de l'article 10, deux expressions différentes pour exprimer la même idée : « ratification sur le plan international » et « ratification en droit international ».

Il estime qu'il y aurait lieu d'utiliser partout la même expression.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2. — Ratification

3. M. TOUNKINE dit que la première phrase du paragraphe est inacceptable. Il doute qu'il soit exact de dire que l'institution moderne de la ratification en droit international s'est dégagée « sous l'influence de la France et des Etats-Unis ». La Commission, en tant qu'organe international, doit se garder d'affirmations de ce genre.

4. M. AMADO estime, lui aussi, que la première phrase serait peut-être à sa place dans un ouvrage d'érudition, mais elle ne devrait absolument pas figurer dans un rapport émanant de la Commission du droit international.

5. M. CADIEUX propose la suppression des mots « sous l'influence de la France et des Etats-Unis ».

Il en est ainsi décidé.

6. M. BARTOŠ reconnaît que ce qui est dit dans la quatrième phrase est exact pour un grand nombre de pays, y compris la Yougoslavie, mais pour d'autres la conclusion des traités relève de la compétence exclusive de l'organe exécutif. C'est pourquoi il propose d'ajouter, à la suite des mots « plus tard on a usé de la ratification », une expression telle que « dans la plupart des cas ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

7. M. TOUNKINE fait remarquer qu'on semble avoir confondu dans la première phrase les accords intergouvernementaux qui n'ont pas à être ratifiés et les accords en forme simplifiée.

8. M. ROSENNE propose la suppression de la deuxième phrase ainsi rédigée : « Certes, on a parfois recours à ces catégories moins formelles d'accords, afin, précisément, d'éviter les retards qu'entraîne l'accomplissement des formalités prévues par la constitution. » En effet, cette phrase pourrait donner lieu à des interprétations erronées.

Il en est ainsi décidé.

9. M. BARTOŠ propose qu'à la fin de la première phrase du texte français, le mot « généralement » soit remplacé par « habituellement », qui correspond davantage au mot anglais « *usually* ».

10. Il souligne à nouveau son opposition à la conception de la majorité de la Commission sur la question de savoir si les traités en forme simplifiée doivent ou ne doivent pas être ratifiés.

11. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pour tenir compte de l'observation de M. Tounkine, propose de supprimer, dans la première phrase, les mots « et aux accords intergouvernementaux » ; la phrase se terminerait donc par les mots « notamment aux échanges de notes ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 4

12. M. ROSENNE signale qu'à la troisième phrase on a employé l'expression « accords intervenus entre ministères » sans doute au lieu de « accords intergouvernementaux ».

13. M. BARTOŠ n'approuve pas l'idée qu'il puisse exister des accords « intergouvernementaux » ou « intervenus entre ministères » ; les différents services gouvernementaux ne sont rien d'autre que des organes de l'Etat et tous les traités sont des traités conclus entre Etats.

14. M. Bartoš dit qu'il éprouve des doutes au sujet de l'emploi des mots « exclue implicitement » à propos de la ratification. A son avis, la règle générale et absolue est que la ratification est nécessaire.

15. M. LACHS juge peu satisfaisant le libellé de la première phrase où il est dit que l'évolution décrite dans les paragraphes précédents a eu pour résultat « d'obscurcir les règles juridiques ».

16. M. AMADO dit que cette formule vise sans doute à préciser qu'il est difficile pour les Etats de déterminer les règles applicables en droit, à cause de l'abondance des données dont il faut tenir compte.

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose que le mot « obscurcir » soit remplacé par une expression telle que « rendre plus complexes ».

18. Le PRÉSIDENT propose de laisser au Rapporteur spécial le soin de choisir un terme plus approprié.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 5

19. M. BARTOŠ note que ce paragraphe commence par dire quelles ont été les vues de « certains membres » de la Commission avant d'indiquer l'opinion de la majorité. Il eût été plus logique d'indiquer les vues de la majorité avant celles de la minorité.

20. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, reconnaît que dans les cas où il s'agit d'exposer l'opinion de la majorité et celle de la minorité, l'ordre indiqué par M. Bartoš serait plus logique.

21. Il ne pense pas cependant que la Commission ait voté sur la question dont traite le paragraphe 5. Dans les précédents rapports de la Commission, on a pris soin de ne pas parler de l'opinion de la majorité et de la minorité lorsque la question n'avait pas été mise aux voix.

22. M. ROSENNE rappelle que quatre ou cinq membres, dont lui-même, avaient expressément marqué leur désaccord et que la Commission a pris sa décision en tenant compte de ce fait. Il serait donc exact de le compter parmi ceux qui ont soutenu l'opinion de la minorité, bien qu'il n'y ait pas eu de vote formel.

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime qu'on peut résoudre la difficulté en remplaçant, dans la cinquième phrase, la formule « dans sa majorité, toutefois, la Commission a estimé » par les mots « Toutefois, l'opinion qui a prévalu a été que ». Des modifications correspondantes seraient apportées partout où le mot « majorité » est employé dans les phrases suivantes.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 est adopté sans observation.

Paragraphe 7

24. M. ROSENNE propose de remplacer, dans la deuxième phrase, le terme « délégués » par « représentants ».

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 8

Le paragraphe 8 est adopté sans observation.

Commentaire de l'article 24. — La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il n'existe pas de dépositaire

Paragraphes 1, 2 et 3

25. M. ROSENNE déclare que l'emploi des termes « textes authentiques » dans deux sens différents aux articles 24 et 25 soulève une difficulté d'ordre général. Il vaudrait mieux dire « deux ou plusieurs versions authentiques en langues différentes », si c'est là le sens que l'on veut donner à ce terme, par exemple à la cinquième ligne et ailleurs. Le commentaire semble s'écarter un peu de la terminologie utilisée dans l'article, mais il n'insistera pas sur ce point.

26. M. LACHS note que l'on trouve aux paragraphes 1, 2 et 3 des renvois au *Digest of International Law de Hackworth* et il propose que ces renvois disparaissent, conformément à une décision antérieure de la Commission.

27. M. GROS estime que les renvois au *Digest* de Hackworth devraient être transférés dans les notes de bas de page, mais qu'il convient de maintenir l'essentiel dans le commentaire lui-même.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

28. M. ROSENNE propose de supprimer dans la quatrième phrase les mots : « il existe un différend et » qui figurent devant les mots « il s'agit ». La phrase se lirait donc comme suit : « en pareil cas il s'agit... »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Le paragraphe 3, déjà modifié, est adopté.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 est adopté sans observation.

Paragraphe 5

29. M. BARTOS, parlant de la première phrase, dit que le problème qui se pose dans la pratique moderne ne consiste pas à « corriger non pas le texte authentique, mais des versions dudit texte en d'autres langues, c'est-à-dire à corriger les erreurs de traduction ». Les difficultés qui se produisent sont dues à un manque de concordance entre les textes en plusieurs langues dans le cas où chacun d'eux est authentique, mais ne se posent pas lorsqu'il existe un seul texte original, les autres n'étant que des traductions. Les versions linguistiques des textes des traités sont autant de textes originaux différents, rédigés simultanément et qui doivent être conformes entre eux et non pas conformes à un original pris pour base. Il ne s'agit donc pas de corriger les erreurs de traduction, mais d'harmoniser deux ou plusieurs textes également authentiques, établis en des langues différentes.

30. M. BRIGGS dit qu'il ne comprend pas très bien le sens de la première phrase. Les cinq versions officielles de la Charte sont toutes également authentiques.

31. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, précise que le paragraphe 5 vise les traductions d'un texte authentique unique en des langues autres que celle dans laquelle le texte authentique lui-même est rédigé. Cette situation ne se présente pas lorsqu'il s'agit de traités établis sous les auspices des Nations Unies ; en pareil cas, les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe sont tous également authentiques. Bien entendu, l'original est en général rédigé en une seule langue (parfois en deux) et est traduit par la suite ; toutefois, lorsque le texte du traité est adopté sous sa forme définitive, aucun des textes n'est considéré comme étant une traduction.

32. M. ROSENNE propose de remplacer la première phrase du paragraphe 5 par un texte rédigé comme suit : « La procédure de correction des erreurs est également applicable au cas où les textes authentiques en différentes langues ne concordent pas, lorsque ce manque de concordance résulte d'erreurs de traduction commises avant l'adoption du texte original. »

33. M. TOUNKINE suggère de supprimer les mots « de traduction » à la suite du mot « erreurs » dans l'amendement de M. Rosenne. Il est difficile, dans certains cas, de dire s'il s'agit d'une erreur de traduction ou non.

34. M. ROSENNE accepte la suppression de ces mots.

L'amendement proposé par M. Rosenne est adopté.

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 25. — La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il existe un dépositaire

Paragraphe 1

35. M. LACHS déclare qu'il n'est guère exact de dire que la procédure pour obtenir l'agrément des Etats à la correction est « compliquée » en raison du nombre des Etats. Il suggère de remplacer les mots « est alors plus compliquée en raison du » par les mots « dépend du ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié est adopté.

Paragraphe 2

36. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, signale que l'emploi de « modifier » dans les membres de phrase « la proposition tendant à rectifier ou à modifier le texte » et « fait corriger ou modifier » n'est pas approprié car la question d'une modification de fond ne se pose pas à propos de l'article 25.

37. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de supprimer dans la première phrase les mots « ou à modifier » et dans la deuxième phrase les mots « ou modifier ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

38. M. LACHS propose de remplacer, dans la première phrase, les mots « la modification d'un texte » par l'expression « la rectification d'un texte ».

39. M. ROSENNE propose de substituer, dans la même phrase, le mot « désaccord » au mot « contestation ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 est adopté sans observation.

Commentaire de l'article 26. — Le dépositaire de traités multilatéraux

Paragraphe 1

40. M. TOUNKINE propose la suppression de la deuxième phrase ainsi rédigée : « L'existence d'un dépositaire est en effet une nécessité pour la bonne application d'un traité multilatéral entre un grand nombre d'Etats et présente une grande utilité même dans le cas d'un traité conclu entre un très petit nombre d'Etats » ; cette affirmation est élémentaire et par conséquent inutile.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

41. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, suggère de remplacer le membre de phrase « la Commission a jugé souhaitable, par surcroît de précaution » par la formule plus simple « la Commission a jugé prudent ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 27. — Les fonctions du dépositaire

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté sans observation.

Paragraphe 2

42. M. EL-ERIAN propose, pour des raisons de logique, de remplacer la formule « d'une organisation internationale ou d'un Etat » par l'expression « d'un Etat ou d'une organisation internationale ».

Il en est ainsi décidé.

43. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la raison pour laquelle l'ordre a été inversé est qu'il est plus fréquent que ce soit une organisation internationale qui exerce les fonctions de dépositaire. Toutefois, il n'a pas d'objection contre l'amendement.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 3 et 4

44. M. TOUNKINE propose de supprimer les mots « ne joue pas simplement le rôle de boîte aux lettres » au paragraphe 3 et les mots « n'est pas une simple boîte aux lettres » au paragraphe 4.

Il en est ainsi décidé.

Les paragraphes 3 et 4, ainsi modifiés, sont adoptés.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 est adopté sans observation.

Paragraphe 6

45. M. LACHS dit que la première phrase doit être simplifiée car le dépositaire a l'obligation absolue de notifier l'entrée en vigueur d'un traité aux Etats intéressés, abstraction faite de la question de savoir si l'entrée en vigueur dépend d'un nombre déterminé de signatures, de ratifications, etc.

46. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de modifier la phrase comme suit : « Le paragraphe 7 traite de l'obligation du dépositaire d'avertir les Etats intéressés lorsque les conditions pour l'entrée en vigueur d'un traité ont été remplies. »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 6, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 7

47. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, propose de substituer le mot « *final* » au mot « *binding* » dans le texte anglais de manière que celui-ci soit conforme au texte du paragraphe 6.

48. L'expression « l'ensemble des Etats » qui figure à la fin du paragraphe pourrait donner lieu à une interprétation trop large, il suffirait de parler des « Etats intéressés ».

Il en est ainsi décidé.

49. M. BARTOŠ dit qu'il y a lieu d'indiquer dans le paragraphe, afin que celui-ci soit conforme au texte de l'article, que la consultation dont il s'agit doit avoir lieu soit sur l'initiative du dépositaire lui-même soit à la demande de l'Etat intéressé.

50. Il estime également qu'il y a lieu de mentionner un autre point dont il faut tenir compte, à savoir qu'il peut arriver qu'un Etat ne veuille pas qu'un différend soit rendu public. Dans ce cas, notamment si la question est réglée à l'amiable entre l'Etat intéressé et le dépositaire, il est de l'intérêt général de ne pas soulever la question par une notification générale.

51. La même solution est recommandable dans le cas où l'Etat en question se désiste de sa demande avant que la notification soit faite.

52. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, s'engage à insérer dans le texte les mots nécessaires pour tenir compte des deux points soulevés par M. Bartoš.

Il en est ainsi décidé.

53. M. LACHS dit que le mot « décision », qu'il soit qualifié ou non, n'est pas approprié ; le dépositaire n'est pas appelé à prendre de décision quelle qu'elle soit, mais à constater un fait.

54. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale qu'il est dit dans le passage en question que le dépositaire « n'est pas habilité à prendre de décision définitive » ; c'est là le point que la Commission lui avait expressément demandé de préciser.

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

CHAPITRE V. — AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION (A/CN.4/L.101/Add.5) *(reprise du débat de la séance précédente)*

Section III

55. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le projet de section III (A/CN.4/L.101/Add.5) du rapport qui a trait aux comptes rendus analytiques et aux traductions et qui doit être incluse dans le chapitre V (A/CN.4/L.101/Add.4).

56. M. BRIGGS dit que la première phrase doit viser les « documents » aussi bien que les comptes rendus analytiques et les traductions.

57. Il propose également de remplacer les mots « pareils faits » par les mots « pareilles insuffisances » à la fin du deuxième paragraphe.

58. M. TOUNKINE fait observer que les difficultés auxquelles la Commission se heurte sont essentiellement dues au fait que le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/144) n'avait pas été même partiellement reproduit aux fins de distribution avant le début de la session.

59. M. ELIAS propose d'ajouter les mots « la préparation des documents » dans la première phrase telle qu'elle a été modifiée par M. Briggs.

60. M. BRIGGS accepte cet amendement.

L'amendement de M. Briggs est adopté.

61. M. ROSENNE signale que le titre de la section doit être modifié en conséquence.

62. M. LACHS considère que les difficultés que la Commission a éprouvées ont été essentiellement dues à l'insuffisance des documents mis à sa disposition ; en sa qualité de Rapporteur, il a pris soin de rédiger le texte de manière à éviter toute critique à l'égard des membres du service juridique.

63. M. BARTOŠ dit que ce n'est pas assez de parler « d'insuffisances techniques » ; les travaux de la Commission ont été retardés en raison du manque de services suffisants.

64. M. CADIEUX estime lui aussi que la Commission doit signaler le fait qu'elle n'a pas disposé des services auxquels elle a droit ; néanmoins elle doit veiller à ne pas incriminer à tort tel ou tel service particulier.

65. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission se plaint de l'insuffisance des moyens mis à sa disposition et non pas de la compétence du personnel.

66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît qu'il n'a pas soumis son rapport à temps ; néanmoins, c'est un fait que celui-ci n'a pas été reproduit en anglais aussi rapidement qu'il aurait dû l'être. Le Secrétariat n'a pas non plus donné suite à sa suggestion tendant à le distribuer aux membres par fascicules.

67. Le rapport qu'il doit préparer pour la prochaine session sera divisé en deux parties et sera probablement assez long ; il espère donc qu'il sera possible d'en communiquer la première partie aux membres à l'avance.

68. M. TOUNKINE estime qu'il serait peut-être souhaitable d'indiquer qu'au besoin les rapports des rapporteurs spéciaux doivent être envoyés aux membres par courrier avant l'ouverture de la session.

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, demande s'il existe au Siège des règlements interdisant la distribution des rapports en plusieurs parties.

70. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit que le Secrétariat étudiera la question et fera tout en son pouvoir pour donner satisfaction à la Commission.

71. M. AMADO exprime toute sa satisfaction du travail accompli par les membres du service juridique qui ont toujours fait preuve de diligence et d'une grande compétence juridique.

72. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit qu'en toute justice envers les services techniques de l'Office européen, il y a lieu de préciser que la Commission signale les insuffisances qui se sont manifestées à la présente session. Dans le passé, la Commission a toujours loué les services mis à sa disposition.

73. Le PRÉSIDENT dit qu'il ressort nettement du rapport que la Commission ne vise que la situation qui s'est produite à la présente session.

74. M. LACHS signale que les insuffisances signifient le manque de personnel.

75. M. GROS, constatant que les comptes rendus analytiques provisoires en français ont encore trois semaines de retard, dit que dans le texte français de la section III, il préférerait l'emploi de l'expression « inadaption des moyens techniques ».

76. M. ROSENNE demande que la publication des deux volumes de l'*Annuaire* soit hâtée et que le Secrétariat revienne à la coutume d'y ajouter un index que la Commission, « dans sa recommandation de 1956, a dit être indispensable [1] ». Le fait que la version anglaise de l'*Annuaire* pour 1961, ne soit pas encore disponible [2] rendra difficile la tâche des gouvernements qui se préparent pour la prochaine conférence sur les privilèges et immunités consulaires.

77. Il suggère également que la section III du chapitre V du rapport de la Commission soit renvoyée à la Cinquième Commission dans le cadre des propositions du Secrétaire général concernant le renvoi de questions particulières aux différentes commissions de l'Assemblée générale.

78. M. BARTOŠ demande que le Président et les autres membres de la Commission qui assisteront aux réunions de la Sixième Commission à la prochaine session de l'Assemblée exposent les raisons pratiques pour lesquelles les travaux de la Commission du droit international ont été retardés à sa quatorzième session.

79. M. AGO, revenant à la question des comptes rendus, dit que la plupart des difficultés sont dues au fait que les résumés des interventions se fondent sur l'interprétation. Une autre difficulté provient de ce que certains des rédacteurs, tout excellents qu'ils soient généralement, ne possèdent pas les qualifications juridiques nécessaires pour saisir entièrement le sens des arguments présentés et souvent, inévitablement, se méprennent au sujet de ce qui a été dit. La Commission doit préciser dans la section III qu'il y a lieu d'affecter à cette tâche des personnes qui possèdent les qualifications juridiques nécessaires.

80. M. BARTOŠ dit qu'il n'appartient pas à la Commission de s'immiscer dans les arrangements internes du Secrétariat. La situation n'est pas nécessairement imputable aux rédacteurs de comptes rendus, elle pourrait être due aux instructions qui leur sont données d'établir des comptes rendus brefs avec ce résultat que les arguments juridiques sont parfois trop condensés. Il a étudié le problème de près et est parvenu à la conclusion que les difficultés sont dues à la manière dont le travail est organisé et non aux fautes ou négligences du personnel.

81. M. TOUNKINE dit qu'en toute impartialité il trouve les comptes rendus anglais satisfaisants et n'a pas de plainte à formuler ; il reconnaît cependant le problème que posent les interventions en français. Peut-être, comme M. Bartoš l'a suggéré, est-ce l'organisation qui laisse à désirer.

82. M. GROS dit que le défaut du système réside dans le fait que les déclarations faites en français ne sont pas consignées en français. La solution idéale serait d'avoir des rédacteurs anglais et français qui travailleraient ensemble et résumeraient les déclarations faites dans les langues originales ; cela permettrait de reproduire les paroles mêmes prononcées par les orateurs au lieu de les déformer.

83. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit que la Sixième Commission pourrait éventuellement proposer que la section III du chapitre V soit renvoyée à la Cinquième Commission ou à d'autres organes compétents des Nations Unies.

84. M. CADIEUX considère que la Commission doit exprimer ses vœux très nettement ; il demande au Secrétaire quelle sera la meilleure méthode à suivre pour atteindre le but recherché par la Commission.

85. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, dit qu'un grand nombre des problèmes en discussion seront examinés par le Service des conférences, en consultation avec l'Office européen et en tenant compte des règlements en vigueur. Toutes modifications qu'on envisagerait d'apporter à ces règlements en ce qui concerne, par exemple, la longueur des comptes rendus et le système d'établissement des comptes rendus, doivent être soumises à la Cinquième Commission.

86. M. LACHS, parlant en qualité de Rapporteur, propose que les mots « et qu'à l'avenir les services nécessaires seront mis à sa disposition » soient ajoutés à la fin du deuxième paragraphe de la section III, de manière que celle-ci reflète plus exactement les vues qui ont été exprimées.

87. Il ressortira des procès-verbaux qu'il n'était pas dans l'intention de la Commission d'adresser des reproches au personnel du Service juridique.

Il en est ainsi décidé.

La section III, ainsi modifiée, est adoptée.

---

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 56.V.3, vol. II), p. 302.

[2] Le volume I de l'*Annuaire* pour 1961 a été publié en français le 12 février 1962 et en anglais et en espagnol le 27 avril 1962 ; le volume II a été publié en anglais le 17 septembre 1962 et en français le 17 octobre 1962.

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1)
(reprise du débat de la séance précédente)
[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 7. — PARTIES À UN TRAITÉ

ARTICLE 7 *bis*. — EXTENSION À D'AUTRES ÉTATS DE LA FACULTÉ DE DEVENIR PARTIE À UN TRAITÉ
(reprise du débat de la séance précédente)

88. Le PRÉSIDENT indique que le Comité de rédaction propose les nouveaux textes suivants pour les articles 7 et 7 *bis*, compte tenu des débats qui se sont déroulés à la précédente séance :

Article 7. — Parties à un traité

« 1. Dans le cas d'un traité multilatéral général, tout Etat peut devenir partie au traité, à moins que le traité lui-même ou les règles en vigueur dans une organisation internationale n'en disposent autrement.

« 2. Dans tous les autres cas, peut devenir partie au traité tout Etat :

a) qui a participé à l'adoption du texte du traité ;

b) ou auquel le traité lui-même reconnaît expressément la faculté de devenir partie ;

c) ou qui, bien qu'il n'ait pas participé à l'adoption du texte, a été invité à assister à la conférence au cours de laquelle le traité a été élaboré, à moins que le traité n'en dispose autrement. »

Article 7 bis. — *Extension à d'autres Etats de la faculté de devenir partie au traité*

« 1. Un traité multilatéral peut être ouvert à la participation d'autres Etats que ceux auxquels il était originellement ouvert :

a) lorsqu'il s'agit d'un traité élaboré au cours d'une conférence internationale réunie par les Etats intéressés, par le consentement ultérieur des deux tiers des Etats qui ont élaboré le traité ; cependant, une fois le traité en vigueur, passé un délai de ... ans après son adoption, le consentement des deux tiers des parties au traité suffit ;

b) lorsqu'il s'agit d'un traité élaboré au sein d'une organisation internationale ou au cours d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale, par décision de l'organe compétent de ladite organisation, prise conformément aux dispositions du règlement intérieur de cet organe applicables en matière de vote.

« 2. La faculté de devenir partie à un traité conclu par un groupe restreint d'Etats peut être reconnue à des Etats autres que les Etats mentionnés à l'article 7 par accord ultérieur de tous les Etats qui ont adopté le texte du traité ; cependant, une fois le traité en vigueur, passé un délai de ... ans après son adoption, l'accord des parties au traité suffit.

« 3. *a*) Lorsque le dépositaire d'un traité multilatéral de caractère général reçoit d'un Etat une demande formelle à être admis à devenir partie au traité en vertu des dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article :

i) dans les cas prévus à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, il communique cette demande aux Etats dont le consentement est requis d'après cet alinéa ;

ii) dans les cas prévus à l'alinéa *b*) du paragraphe 1, il saisit de cette demande, dans le plus court délai possible, l'organe compétent de l'organisation dont il s'agit.

b) A l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de la communication de la demande, le consentement d'un Etat auquel la demande a été communiquée en application de l'alinéa *a*) i) du paragraphe 3 est présumé, si cet Etat n'a pas notifié au dépositaire son opposition à cette demande.

« 4. Lorsqu'un Etat est admis, en vertu des dispositions du présent article, à devenir partie à un traité malgré l'opposition d'un ou de plusieurs Etats, tout Etat qui s'y oppose peut, s'il le juge bon, notifier à l'Etat dont il s'agit que le traité n'entrera pas en vigueur entre les deux Etats. »

89. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le libellé du paragraphe 1 de l'article 7 a été aligné sur celui des autres articles. C'est ainsi qu'on a employé les expressions « peut devenir partie à un traité » et « les règles en vigueur dans une organisation internationale » parce qu'elles figurent dans d'autres articles.

90. Dans l'article 7 *bis*, la question des traités multilatéraux a été examinée au paragraphe 1 et le mot « généraux » a été supprimé parce que les dispositions de l'ancien paragraphe 2 s'appliquent à tous les traités multilatéraux à l'exception des traités conclus entre un groupe restreint d'Etats. La structure des articles relatifs à la participation a été ainsi plus ou moins alignée sur celle des articles concernant les réserves.

91. Les dispositions du nouveau paragraphe 2 de l'article 7 *bis* traitent uniquement des traités conclus entre un groupe restreint d'Etats, c'est-à-dire du cas où la participation d'autres Etats est subordonnée au consentement unanime des parties au traité.

92. Que la Commission accepte ou non les principes énoncés dans ces articles, leur nouvelle structure est plus cohérente qu'elle ne l'était auparavant.

93. M. BRIGGS demande l'insertion du passage ci-après dans le paragraphe du rapport qui traite de cette question :

« Pour les raisons qu'il a exposées aux 648e et 667e séances, M. Briggs n'a pas accepté les dispositions de l'article 7. »

94. Sir Humphrey WALDOCK, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il a été obligé de donner aux

articles la meilleure structure possible en tenant compte de la décision prise par la Commission.

95. Il tient toutefois à souligner, en tant que membre de la Commission, qu'au stade actuel de la pratique en la matière et vu le grand nombre de traités conclus sous les auspices des Nations Unies, la présomption qui figure au paragraphe 1 de l'article 7 ne lui paraît pas justifiée. Il ne peut pas approuver l'article sous sa forme actuelle car il estime qu'en cas de contestation, la décision doit appartenir à un organe collectif tel que l'Assemblée générale des Nations Unies, sinon le dépositaire d'un traité multilatéral serait placé dans une situation particulièrement délicate et difficile. Il est persuadé que la procédure actuellement suivie par les Nations Unies est plus efficace que celle qui résulterait des dispositions de l'article 7 et il tient à préciser que ses objections se fondent uniquement sur des considérations de principe.

96. M. TOUNKINE exprime l'espoir que les membres ne rouvriront pas une discussion prolongée sur les deux articles. Bien qu'il ne soit pas entièrement satisfait des textes définitifs, il est disposé à les accepter.

97. M. GROS dit que, du moment qu'il y a une opinion de la majorité et une opinion de la minorité sur la question, les membres qui n'approuvent pas la nouvelle règle doivent être libres d'exprimer leur avis. Il appuie pleinement les vues exprimées par M. Briggs et Sir Humphrey et il tient à souligner que le texte de l'article 7 passe à côté du véritable problème en ne tenant nullement compte de la question de la reconnaissance des Etats.

98. M. CADIEUX s'associe aux membres qui ont formulé des objections contre le nouvel article 7. Il a déjà eu l'occasion d'exposer en détail les raisons pour lesquelles il ne peut pas l'accepter.

99. M. TSURUOKA appuie les vues exprimées par M. Briggs, Sir Humphrey Waldock, M. Gros et M. Cadieux.

100. Le PRÉSIDENT met aux voix le nouveau texte de l'article 7.

Par 12 voix contre 5, l'article 7 est adopté.

101. M. BARTOŠ dit que, bien qu'il ait quitté la salle lorsque le vote a eu lieu, il approuve le nouveau texte de l'article 7.

102. M. CASTRÉN signale une erreur dans le paragraphe 3 *a*) de l'article 7 *bis*. Le renvoi au paragraphe 2 est inutile puisqu'on ne trouve aucune mention, dans le reste du paragraphe 3, des cas dont il s'agit au paragraphe 2.

103. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que les dispositions du paragraphe 3 visent à la fois les paragraphes 1 et 2. Toutefois, le paragraphe 3 *a*) contient une erreur ; on a omis en effet par inadvertance de supprimer les mots « multilatéral de caractère général ». Il y a lieu de rectifier cette erreur.

104. M. ROSENNE dit que, pour tenir compte du point soulevé par M. Castrén, on pourrait insérer les mots « et au paragraphe 2 » à la suite des mots « à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 » qui figurent au paragraphe 3 *a*) i).

Il en est ainsi décidé.

105. Le PRÉSIDENT met aux voix l'article 7 *bis* sous sa forme modifiée par le Rapporteur spécial et M. Rosenne.

Par 16 voix contre une avec une abstention, l'article 7 bis, *ainsi modifié, est adopté.*

La séance est levée à 12 h 45.

671e SÉANCE

Jeudi 28 juin 1962, à 16 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

CHAPITRE III. — TRAVAUX FUTURS DANS LE DOMAINE DE LA CODIFICATION ET DU DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DU DROIT INTERNATIONAL (A/CN.4/L.101/Add.2)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le chapitre III du projet de rapport qui traite des travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international ; les paragraphes ne sont pas numérotés.

Introduction

L'introduction est adoptée sans observation.

Section 1

Droit des traités

2. M. de LUNA estime qu'il faudrait mentionner que la Commission, à la présente session, a étudié la conclusion des traités.

3. M. AMADO n'aime pas la première phrase qui est ainsi libellée : « La recommandation de l'Assemblée générale concernant cette matière n'a soulevé aucune difficulté. » Il vaudrait mieux la supprimer et commencer directement par ce qui fait le fond du paragraphe.

4. M. VERDROSS pense que le rapport devrait mentionner que, lors des prochaines sessions, la Commission étudiera les aspects du droit des traités autres que la conclusion des traités.

5. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, déclare que cette question est traitée au chapitre IV, consacré aux travaux futurs de la Commission.

6. M. BARTOŠ appuie la suggestion de M. Amado à propos de la première phrase, de même que les propositions de M. de Luna et de M. Verdross tendant à ce qu'il soit donné des indications plus précises.

7. M. LACHS, Rapporteur, accepte toutes ces suggestions et le projet sera modifié en conséquence.

La subdivision relative au droit des traités, ainsi modifiée, est adoptée.

Responsabilités des Etats

8. M. CADIEUX remarque que, si le texte anglais de la première phrase qui constitue le premier paragraphe « *The Commission duly discussed this topic* » ne correspond pas à l'original français où il est dit que la Commission a discuté de cette question « de façon approfondie », il constitue cependant une formule plus prudente. La Commission ne saurait prétendre avoir examiné, de façon approfondie, le sujet de la responsabilité des Etats.

9. Dans les sept paragraphes suivants, l'argumentation relative au traitement des étrangers n'est pas présentée de façon équilibrée. Cinq longs paragraphes sont consacrés aux arguments tendant à dissocier la question de la responsabilité des Etats de celle du traitement des étrangers ; par contre, deux courts paragraphes seulement exposent le raisonnement de ceux pour qui le traitement des étrangers est une question importante qui mérite d'être étudiée en priorité, le droit applicable à cette matière constituant une mine de renseignements sur la responsabilité des Etats.

10. M. Cadieux espère que le Rapporteur modifiera ces paragraphes afin de rétablir l'équilibre.

11. Il faudrait modifier les deux derniers paragraphes, le seizième et le dix-septième, non seulement pour qu'ils concordent mieux l'un avec l'autre, mais aussi afin de les adapter aux décisions prises par la Commission.

12. Il note, dans le dernier paragraphe, l'expression « responsabilité des Etats *per se* ». Cette expression paraît nouvelle et M. Cadieux serait heureux qu'on lui en explique le sens.

13. M. GROS déclare, à propos de la dernière observation de M. Cadieux, que la meilleure solution pourrait être de supprimer les mots « responsabilité des Etats *per se*, c'est-à-dire », le début du paragraphe étant alors libellé comme suit : « La Commission a approuvé une suggestion tendant à ce que la Sous-Commission limite ses débats futurs aux aspects généraux de la question de la responsabilité des Etats... »

14. M. BARTOŠ pense avec M. Cadieux que le premier paragraphe pourrait donner l'impression que la Commission a procédé à un examen approfondi du fond de la question de la responsabilité des Etats. En fait, elle n'a guère fait plus qu'envisager la manière d'aborder l'étude de ce sujet.

15. M. BRIGGS appuie les observations de M. Cadieux à propos de l'équilibre qu'il convient de respecter dans l'exposé des divers points de vue formulés par les membres de la Commission.

16. Il propose, dans le troisième paragraphe, de modifier le passage suivant : « Les rapports du précédent Rapporteur spécial, qui n'est plus membre de la Commission, ayant été préparés sans directives de celle-ci, ne traduisaient que les vues exclusives de leur auteur ; ils ne pourraient en tout cas servir de base aux travaux de la Commission... » Il faudrait dire à la place : « Les rapports du précédent Rapporteur spécial, qui n'est plus membre de la Commission, ne sauraient servir de base aux travaux de la Commission... » Cette modification permettrait de supprimer le commentaire de caractère critique touchant les travaux du précédent Rapporteur spécial.

17. M. ROSENNE note qu'il est question au treizième paragraphe, des méthodes de travail de l'Institut du droit international, méthodes que la Commission n'a pas adoptées. Cette mention entraîne la nécessité de préciser les raisons pour lesquelles la Commission a décidé de ne pas adopter les mêmes méthodes de travail que l'Institut.

18. M. AGO suggère de remanier ainsi le premier paragraphe : « La Commission a consacré un certain nombre de séances à l'examen préliminaire de cette question. »

19. Dans le second paragraphe, il propose de remplacer les mots « points précis sur lesquels cette étude devrait porter » par « matières sur lesquelles cette étude devrait porter ».

20. M. Ago pense, comme M. Cadieux, qu'il faut rétablir l'équilibre dans l'exposé des divers points de vue formulés au sein de la Commission.

21. Il se rallie à la proposition de M. Briggs tendant à supprimer, dans le troisième paragraphe, le passage qui pourrait être considéré comme discourtois à l'égard d'un ancien membre de la Commission.

22. Dans le quatrième paragraphe, il propose de raccourcir ainsi les deux premières phrases : « D'autres membres de la Commission ont souligné que la responsabilité des Etats est un sujet très vaste qui englobe une si grande partie du droit international que... »

23. Enfin, M. Ago propose de modifier la première phrase du sixième paragraphe (« ... le traitement des étrangers n'est pas le seul problème de la responsabilité internationale... ») et de la remplacer par le texte suivant : « ... la responsabilité pour les dommages causés à des étrangers n'est pas le seul problème de la responsabilité internationale... » La même modification devra être faite dans d'autres passages du projet.

24. M. TOUNKINE éprouve des doutes à propos de la phrase suivante du septième paragraphe : « On ne doit pas considérer la question du traitement des étrangers du seul point de vue des violations possibles des règles du droit international. »

25. Au dixième paragraphe, il est suggéré que la Commission désigne plusieurs rapporteurs, chacun étant chargé d'étudier un « aspect particulier » de la responsabilité des Etats. Il ne se souvient pas que pareille proposition ait été faite au sein de la Commission.

26. Il ne se rappelle pas non plus que la Commission ait donné la directive dont il est question au dernier paragragraphe, à savoir « ... que la Sous-Commission limite ses débuts futurs à la responsabilité des Etats *pers se*, c'est-à-dire aux aspects généraux de la question de la responsabilité des Etats, tels qu'ils se présentent en cas de violation des normes du droit international ».

27. Ce passage devrait être remplacé par un texte voisin de celui utilisé à la deuxième phrase du sixième paragraphe de la section suivante traitant de la succession d'Etats et de gouvernements, qui est ainsi conçu :

« La Sous-Commission a pour tâche de soumettre à la Commission un rapport préliminaire contenant des suggestions sur la portée du sujet, sur la manière d'en aborder l'étude et sur les moyens de se procurer la documentation nécessaire. »

28. M. CASTRÉN propose de supprimer, dans le quatrième paragraphe du texte français, le mot « extrêmement » avant le « douteux » ; de cette manière, le français correspondrait mieux à l'anglais « *hardly* possible », qui est préférable.

29. M. BRIGGS appuie les observations de M. Tounkine à propos du septième et du dernier paragraphe.

30. Le PRÉSIDENT déclare qu'il appartient à la Sous-Commission de définir l'étendue du sujet de la responsabilité des Etats, aucune directive ne lui ayant été donnée par la Commission.

31. M. LACHS, Rapporteur, se déclare tout disposé à donner satisfaction aux désirs exprimés par M. Cadieux et par M. Briggs, si des indications lui sont données touchant les arguments que l'on souhaite voir inclure dans le texte.

32. Il est également tout disposé à modifier la phrase que M. Tounkine a critiquée dans le septième paragraphe.

33. Pour ce qui est de l'observation de M. Rosenne à propos du treizième paragraphe, il serait préférable de supprimer toute mention de l'Institut du droit international, plutôt que de chercher à décrire ses méthodes de travail et à expliquer les motifs pour lesquels la Commission ne les a pas adoptées.

34. Le dernier paragraphe pourra être modifié de la façon suggérée par MM. Tounkine et Briggs.

35. M. CADIEUX, répondant au Rapporteur, indique que les principaux arguments avancés au sein de la Commission en faveur de l'étude du traitement des étrangers ont été les suivants : premièrement, l'urgence qu'il y a à étudier la question des dommages causés aux étrangers et, en second lieu, l'importance que revêt cette matière pour les pays neufs désireux d'encourager les mouvements de personnes et de capitaux.

36. M. LACHS, Rapporteur, déclare qu'il ajoutera deux paragraphes consacrés à ces arguments.

37. M. AGO propose, sous réserve de l'approbation du Rapporteur, de modifier ainsi la phrase qu'a critiquée M. Tounkine à propos du septième paragraphe :

« La question du traitement des étrangers ne peut pas être considérée du seul point de vue de la responsabilité encourue à raison de violations éventuelles des règles du droit international applicables à cette matière ; il faut avant tout déterminer quelles sont les règles de fond et quelles sont les obligations des Etats dans la matière. »

38. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection sur ce point, il considérera que la Commission a adopté la sous-section consacrée à la responsabilité des Etats, avec les modifications acceptées par le Rapporteur général.

La subdivision relative à la responsabilité des Etats, ainsi modifiée, est adoptée.

Succession d'Etats et de gouvernements

39. M. AMADO dit que la rédaction des deux premières phrases du second paragraphe ne lui donne pas entière satisfaction, et particulièrement le passage : « ils ne se sont pas montrés toutefois pessimistes au point de penser qu'il est impossible... ».

40. M. LACHS, Rapporteur, propose la nouvelle rédaction suivante : « bien qu'ils soient disposés à admettre qu'il est possible ».

La modification est adoptée.

41. M. ROSENNE déclare qu'il faut mentionner, au quatrième paragraphe, la conclusion à laquelle est parvenue la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, à savoir qu'au stade actuel il serait prématuré de décider s'il convient ou non de considérer que la succession d'Etats et la succession de gouvernements constituent deux problèmes distincts.

42. M. LACHS, Rapporteur, dit qu'il ajoutera une phrase appropriée à cet effet.

La subdivision relative à la succession d'Etats et de gouvernements, ainsi modifiée, est adoptée.

Section II. — Programme des travaux futurs de la Commission

43. M. TOUNKINE déclare qu'il faut modifier le premier paragraphe pour éviter de donner l'impression erronée que certains membres de la Commission contestent la nécessité de revoir le programme de travail. Aucun désaccord ne s'est manifesté sur ce point, bien que des opinions divergentes aient pu être exprimées à propos du contenu du programme.

44. Il y a lieu de modifier la première phrase du cinquième paragraphe, en indiquant que nombre de sujets proposés par les gouvernements méritent d'être étudiés. Rédigée comme elle l'est à présent cette phrase semble mettre en doute l'utilité de l'étude des matières proposées.

45. M. de LUNA déclare, à propos de la troisième phrase du cinquième paragraphe, que le rapport ne devrait pas se prononcer de façon trop précise sur la durée des travaux qu'exigent certaines matières.

46. M. CASTRÉN est d'accord avec M. Tounkine pour critiquer la première phrase du cinquième paragraphe. Nombre de sujets proposés par les gouvernements pourraient utilement être codifiés.

47. Il faut supprimer la dernière phrase du cinquième paragraphe, car ce n'est qu'une répétition.

48. M. BRIGGS estime qu'il suffirait de dire que « certains » des sujets proposés par les gouvernements pourraient utilement être codifiés.

49. M. ROSENNE craint qu'une telle formule ne puisse être mal interprétée ; mieux vaudrait s'abstenir de toute appréciation sur l'utilité des sujets proposés par les gouvernements.

50. M. LACHS, Rapporteur, donnera à cette phrase une nouvelle rédaction conforme aux suggestions de M. Tounkine.

51. M. VERDROSS propose de supprimer la première phrase du dernier paragraphe de la section II, et de modifier en conséquence la seconde phrase, afin de préciser que, pour accélérer ses travaux, la Commission a créé deux sous-commissions.

52. M. BRIGGS suggère plutôt de supprimer la seconde phrase, car la décision de créer deux sous-commissions est sans rapport avec l'accélération des travaux de la Commission ; en fait elle aura pour conséquence de retarder d'un an la désignation des rapporteurs spéciaux.

53. M. ROSENNE estime que le rapport devrait faire mention de la décision de créer deux sous-commissions, appelées à se réunir avant la prochaine session.

54. Conformément à la pratique des Nations Unies, le rapport pourrait peut-être aussi mentionner que la Commission a été saisie d'une note du Secrétariat touchant les incidences financières de la désignation des deux sous-commissions.

55. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, déclare qu'il est inutile de mentionner que la Commission a été saisie d'une note relative aux incidences financières, cette note devant, en tout cas, être soumise à la Sixième Commission.

56. Il estime, comme M. Rosenne, que la décision de créer deux sous-commissions doit être mentionnée dans le rapport. Les avis pouvant varier quant aux motifs de cette décision, cette phrase pourrait peut-être être rédigée comme une simple constatation de fait.

57. M. EL-ERIAN n'est pas d'accord avec M. Briggs et M. Verdross sur ce point ; il estime qu'il ne faut pas modifier le dernier paragraphe, car la Sixième Commission a critiqué les méthodes de travail de la Commission du droit international. Peut-être pourrait-on prévenir d'autres critiques en indiquant que la Commission a de nouveau étudié le moyen d'améliorer ses méthodes de travail et peut-être la décision de créer deux sous-commissions permettra-t-elle d'éviter à l'avenir qu'on propose de scinder la Commission en deux groupes distincts.

58. M. GROS estime que le dernier paragraphe devrait contenir la simple constatation du fait que la Commission a créé deux sous-commissions ; ce serait pour la Sixième Commission le témoignage que la Commission du droit international se préoccupe de l'amélioration de ses méthodes de travail. Il faut éviter de donner l'impression que la situation par le passé n'a pas été satisfaisante, ce qui, d'ailleurs, est inexact.

59. M. LACHS, Rapporteur, déclare qu'ayant participé, pendant de nombreuses années, aux travaux de la Sixième Commission, il sait les critiques dont la Commission du droit international a été l'objet et c'est pourquoi, à ses yeux, un texte du genre du paragraphe dont il est actuellement question est nécessaire. Toutefois, il reconnaît que la rédaction pourrait être améliorée et il propose le libellé suivant pour la première phrase :

> « Comme elle l'a fait précédemment, la Commission a amélioré ses méthodes de travail afin d'accélérer, dans toute la mesure du possible, l'étude des sujets qui figurent déjà à son programme. »

Cette phrase marquerait la continuité du processus d'amélioration.

60. M. AMADO estime qu'il est inutile d'établir un rapprochement entre les discussions actuelles touchant le moyen d'améliorer les méthodes de travail et des circonstances passées. Il n'est pas en faveur du nouveau texte proposé par le Rapporteur.

61. M. CADIEUX indique que la dernière phrase devrait être rédigée de manière à ne porter aucun jugement sur les méthodes de travail de la Commission dans le passé.

62. M. AGO partage l'avis de M. Cadieux : la Commission a fait de l'excellent travail dans le passé. Cela ne signifie pas que les méthodes de travail ne puissent être encore améliorées. Il suffirait d'indiquer simplement que la Commission a décidé de créer deux sous-commissions.

63. M. EL-ERIAN souligne que la Sixième Commission n'a contesté que les méthodes de travail de la Commission ; elle n'a jamais mis en doute la qualité de ses travaux. Peut-être pourrait-on modifier le texte proposé par le Rapporteur en indiquant que, comme elle l'a fait au cours des sessions précédentes, la Commission a examiné le moyen d'améliorer ses travaux.

64. M. BARTOŠ déclare que, bien que n'ayant pas assisté à la dernière session de l'Assemblée générale, il a étudié avec soin les comptes rendus de la Sixième Commission et a été tenu au courant de ce qui s'y est passé par des membres de la délégation yougoslave. Il a appris ainsi que certains orateurs à la Sixième Commission ont exprimé des doutes, se demandant si la Commission du droit international faisait tout son possible pour améliorer ses travaux. Pareille allégation doit être fermement réfutée : la Commission peut, à juste titre, être fière de ses travaux passés. Toutefois, le rapport devrait mentionner que le problème des méthodes de travail a été discuté et que deux sous-commissions ont été créées afin d'obtenir plus de résultats encore, dans le laps de temps dont dispose la Commission. Tous ses membres ont pleine conscience

de ce problème, et ce fait doit apparaître très clairement dans le rapport.

65. En outre, il convient que le Président explique de vive voix la situation à la Sixième Commission, laquelle ne se rend pas tout à fait compte du travail extrêmement minutieux et du temps considérable qu'exige le processus de codification du droit international. La Commission n'est pas une machine à produire automatiquement des articles finis. Il faut aussi exposer à la Sixième Commission les difficultés techniques d'organisation qui gênent la bonne marche des travaux de la Commission.

66. M. TABIBI souligne, comme M. El-Erian, que la Sixième Commission n'a jamais mis en doute la qualité des travaux de la Commission, elle s'est bornée à souhaiter leur accélération. Il faut conserver le dernier paragraphe et citer au nombre des raisons qui ont motivé la création des sous-commissions, le fait qu'elles ont pour but de donner des directives aux futurs rapporteurs spéciaux.

67. Il faut aussi indiquer qu'un rapporteur spécial a été désigné pour traiter la question des missions spéciales.

68. M. ROSENNE estime qu'il convient de mentionner ces méthodes de travail de la Commission, mais non pas le problème de leur amélioration. L'on pourrait donc formuler le dernier paragraphe de la façon suivante : « La Commission a poursuivi l'étude de ses méthodes de travail afin d'accélérer, dans toute la mesure du possible, l'étude des questions qui figurent déjà à son programme. »

69. Le contenu de la seconde phrase devrait être transféré au chapitre IV. De cette manière, la création des sous-commissions ne serait pas liée à la question des moyens d'améliorer les travaux de la Commission.

70. M. TOUNKINE juge acceptable la proposition de M. Rosenne ; comme solution de rechange, une simple constatation des faits pourrait être suffisante, ainsi que l'a proposé M. Gros.

71. En sa qualité d'ancien président de la Commission ayant assisté aux travaux de la Sixième Commission, M. Tounkine tient à préciser qu'il n'a pas eu l'impression que la Sixième Commission soit mécontente des méthodes de travail de la Commission.

72. Le PRÉSIDENT propose de remplacer le dernier paragraphe par une formule faisant simplement état de la création de deux sous-commissions.

Il en est ainsi décidé.

La section II, ainsi modifiée, est adoptée.

Le chapitre III du rapport, ainsi modifié, est adopté.

CHAPITRE IV. — ORGANISATION DES TRAVAUX DE LA PROCHAINE SESSION (A/CN.4/L.101/Add.3)

73 Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le chapitre IV du projet de rapport, dont le titre « Préparation des travaux futurs de la Commission » est devenu « Organisation des travaux de la prochaine session » ; dans ce chapitre non plus les paragraphes ne sont pas numérotés.

74. M. BRIGGS critique les mots « responsabilité des Etats *per se* » qui figurent au second paragraphe de la section II.

75. M. TOUNKINE estime qu'il est malavisé de la part de la Commission de consigner par écrit une décision aussi stricte que la décision n° 2, au second paragraphe de la section II ; cette phrase devrait être remaniée.

76. Quant à la décision n° 3, il ne pense pas que le mot « rapports » désigne exactement ce que les membres de la Sous-Commission ont été priés de préparer. La même remarque vaut pour la décision n° 3 au troisième paragraphe de la section III.

77. M. AGO, président de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, propose que la décision n° 2 dans la section II soit rédigée de façon à commencer ainsi : « Ses débats seront essentiellement consacrés à... » Quant à la décision n° 3, le mot « exposés » serait peut-être plus exact que le mot « rapports ».

78. Il n'est pas fait mention, au premier paragraphe de la section II du document sur la responsabilité des Etats préparé par M. Gobbi, observateur pour le Comité juridique interaméricain ; M. Ago demande s'il n'est pas d'usage de mentionner, dans le rapport de la Commission, les documents soumis par les observateurs.

79. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, déclare que cette question qui est d'ordre statutaire ne s'est jamais posée dans le passé. Lorsqu'il a lui-même assisté aux travaux de divers organismes intergouvernementaux en tant qu'observateur envoyé par la Commission, les documents qu'il a soumis ont eu un caractère officieux.

80. M. BRIGGS propose de libeller ainsi la décision n° 2, dans la section II : « Ses débats seront limités aux aspects généraux de la responsabilité des Etats. »

81. M. AGO accepte cette formule.

82. M. TOUNKINE éprouve certains doutes sur ce texte. La Commission a demandé aux Sous-Commissions de se limiter, dans les propositions qu'elles soumettront, au problème de l'étendue de la question et à la manière d'en aborder l'étude. Il convient donc de ne pas donner l'impression qu'une discussion sur le fond aura lieu au sein de la Sous-Commission.

83. M. AGO souligne que cette Sous-Commission a décidé d'aborder le sujet en se plaçant du point de vue des aspects généraux de la responsabilité des Etats.

84. M. TOUNKINE déclare ne pas vouloir insister sur ce point.

85. M. LACHS, Rapporteur, fait observer que, dans le texte anglais, il est dit de la Sous-Commission sur la responsabilité qu'elle s'est réunie en « *private session* », tandis que la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements aurait tenu deux « *closed meetings* ». Il convient d'employer, dans les deux cas, la même terminologie, et M. Lachs propose d'utiliser les mots « *private meeting* ».

86. M. ROSENNE estime qu'il convient de mentionner que des instructions ont été données au Secrétariat en vue de la préparation d'un document touchant certains aspects du droit des traités, tels qu'ils ressortent des débats de l'Assemblée générale.

87. Du point de vue des dispositions statutaires, il pense aussi que, comme le rapport de la Commission mentionne certains documents de travail, il faudrait les distribuer à tous les membres de la Commission, et non pas seulement à ceux des Sous-Commissions.

88. M. TOUNKINE exprime l'opinion que les documents de travail ne doivent pas être distribués à tous les membres de la Commission. Ils ne contiennent que des propositions dépourvues de tout caractère officiel et d'autres membres des Sous-Commissions, qui seront appelés à préparer des documents analogues, pourraient être gênés par l'idée que ces documents seront distribués à tous les membres de la Commission.

89. M. Tounkine appelle l'attention de la Commission sur le fait que, d'après le texte actuel des sections II et III, les documents relatifs à la succession d'Etats et de gouvernements doivent être remis le 31 octobre 1962, alors que la date de remise des documents sur la responsabilité des Etats est fixée au 1er décembre 1962. Il propose que la date soit, dans les deux cas, le 1er décembre 1962.

90. Le PRÉSIDENT déclare qu'il sera tenu compte des suggestions des membres de la Commission pour la rédaction finale du texte du rapport.

Le chapitre IV, ainsi modifié, est adopté.

La séance est levée à 17 h. 45.

672e SÉANCE

Vendredi 29 juin 1962, à 9 h. 30

Président : M. Radhabinod PAL

Droits des traités (A/CN.4/144 et Add.1)
(reprise du débat de la 670e séance et fin)

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 1 de l'ordre du jour, Droit des traités. Aucune décision n'a encore été prise au sujet de l'article 7 *ter*.

ARTICLE 7 *ter*. — PROCÉDURE DE PARTICIPATION À UN TRAITÉ *(reprise de la discussion de la 660e séance)*

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, suggère de supprimer l'article 7 *ter*, étant donné la structure que la Commission a décidé de donner aux articles 7 et 7 *bis*.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18 *bis*. — EFFETS DES RÉSERVES

3. M. BRIGGS demande que soit incorporée au rapport une note au bas de l'article 18 *bis* et qu'elle soit rédigée plus ou moins comme suit :

« Pour les motifs indiqués dans les comptes rendus des 637e, 651e, 652e, 656e et 667e séances, M. Briggs ne peut accepter les dispositions de l'article 18 *bis*. »

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 20. — ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS

4. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que, bien que l'article 20 ait été adopté à la 668e séance, il faudrait ajouter à la fin de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 les mots suivants : « si, à cette date, l'échange ou le dépôt des instruments a eu lieu ». Le commentaire de cet article comprend en fait un passage pour expliquer cette formule.

Il en est ainsi décidé.

5. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, demande à la Commission de l'autoriser à apporter au libellé des titres de chapitres les modifications d'importance secondaire qui peuvent s'avérer nécessaires et, en particulier, de déplacer l'article 19 *bis* (Droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité) qui, à son avis, devrait se trouver avant les articles relatifs aux réserves.

Il en est ainsi décidé.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session *(reprise du débat de la séance précédente)*

CHAPITRE II. — DROITS DES TRAITÉS
(A/CN.4/L.101/Add.1)
(reprise du débat de la 670e séance)

6. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen des commentaires du projet d'articles.

Commentaire des articles 7 et 7 bis

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté sans observation.

Paragraphe 2

7. M. TOUNKINE propose de supprimer, dans la première phrase, les mots « étant donné le nombre de nouveaux Etats apparus récemment sur la scène internationale ». Le problème de la participation aux traités multilatéraux généraux revêt la même importance à l'égard d'autres questions.

8. Dans la troisième phrase, il propose de supprimer les derniers mots : « quelle que soit la volonté des Etats qui ont effectivement élaboré l'instrument ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

9. M. TOUNKINE propose de remplacer les premiers mots : « La Commission ne s'est pas crue en droit de... » par la formule : « La majorité des membres de la Commission ne se sont pas crus en droit... »

10. M. YASSEEN estime que, si le commentaire doit mentionner l'opinion majoritaire, il doit également faire état de l'avis de la minorité, pour laquelle le principe du caractère ouvert des traités mutilatéraux est impératif et fait partie de l'ordre public international.

11. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de rédiger la première phrase du paragraphe 3 de la façon suivante : « D'autres membres de la Commission ne se sont pas crus en droit... » Ainsi se trouverait marqué le contraste entre cette opinion et celle des membres de la Commission dont il est question dans la troisième phrase du paragraphe 2 et dans les phrases suivantes.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 4

12. M. CASTRÉN propose d'omettre, dans la troisième phrase, les mots « et, en fait, seuls les Etats qui sont dans un cas controversé ne sont pas admis à devenir parties ».

13. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que cette phrase exprime l'opinion de M. Gros et de certains autres membres de la Commission et que, par conséquent, il y a lieu de la maintenir en la rédigeant d'une manière qui puisse les satisfaire. Il propose donc d'insérer au début de la phrase les mots : « A leur avis ».

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 est adopté sans observation.

Paragraphe 6

14. M. GROS fait observer que l'expression « la Commission » est employée à propos d'opinions qui ne représentent que la majorité des membres de la Commission ; toutefois, dans une esprit de conciliation, il n'insiste pas pour que le texte soit modifié.

Le paragraphe 6 est adopté.

Paragraphes 7, 8 et 9

Les paragraphes 7, 8 et 9 sont adoptés sans observation.

Paragraphe 10

15. M. CASTRÉN propose que, dans l'avant-dernière phrase, les mots « de fait, il semble » soient remplacés par les mots « de fait, il est bien connu ».

16. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur général, déclare qu'à la fin du paragraphe, il a par inadvertance omis de mentionner les Etats non membres des Nations Unies, bien qu'il en ait fait mention dans son rapport initial. Il demande à la Commission de l'autoriser à insérer une phrase à l'effet de dire qu'il serait possible de trouver un moyen quelconque d'associer des Etats non membres de l'Organisation à une telle résolution.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 10, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire des articles 17, 18 et 18 bis

Paragraphe 1

17. M. LACHS propose de supprimer la quatrième phrase : « Il n'a donc pas semblé nécessaire de formuler de règles concernant les réserves aux traités bilatéraux. » Le problème doctrinal de savoir si la notion de réserves est applicable aux traités bilatéraux prête à controverse.

Il en est ainsi décidé.

18. M. ROSENNE propose que, dans la dernière phrase du texte anglais les mots « *the other* » avant le mot « *objects* » soient remplacés par le mot « *another* ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

19. M. ROSENNE propose de reproduire, dans ce paragraphe et dans toutes les autres parties du rapport, le titre complet de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

20. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le titre complet est quelque peu encombrant ; en tout cas, il figure dans la note. Peut-être M. Rosenne serait-il satisfait si dans le passage dont il est à présent question et dans d'autres parties du rapport où cela semblerait opportun, le titre complet de la convention sur le génocide soit indiqué lorsque cette Convention est mentionnée pour la premières fois ; le titre plus court de « Convention sur le génocide » pourrait être utilisé ensuite.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

21. M. TOUNKINE fait observer que la doctrine traditionnelle dont il est question au paragraphe 3 n'a jamais été acceptée de façon générale ; en fait, même les Etats qui, dans le passé, l'ont défendue s'en sont écartés dans la pratique. M. Tounkine cite en exemple les très importantes réserves faites par la Grande-Bretagne au Pacte Briand-Kellogg de 1928, réserves auxquelles l'Union soviétique avait vainement opposé des objections.

22. Il propose que l'expression « doctrine traditionnelle » soit remplacée par « pratique de la Société des Nations ».

23. M. GROS propose, pour tenir compte au moins en partie de la remarque de M. Tounkine, de supprimer le mot « traditionnelle », à la première ligne. A la quatrième ligne, le passage contenant l'expression « doctrine traditionnelle » serait placé entre guillemets, afin

d'indiquer que ce terme est emprunté au texte même de l'avis consultatif de la Cour.

Il en est ainsi décidé.

24. M. ROSENNE déclare que la citation de la réponse faite par la Cour aux questions que lui avait posées l'Assemblée générale devrait être précédée du texte complet de la phrase introductive que la Cour a utilisée dans le dispositif de l'avis consultatif et où elle précise que son avis a été donné à propos de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cela correspondrait aussi exactement à la question posée à la Cour.

25. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que la question soulevée par M. Rosenne est déjà résolue par la phrase qui suit immédiatement la citation, à savoir : « En répondant ainsi aux questions de l'Assemblée générale, la Cour a souligné que son avis était strictement limité à la Convention sur le génocide. »

26. M. BRIGGS souligne que la Cour a fait largement usage de la distinction entre un traité, qui constitue un réseau de droits et d'obligations réciproques, et un traité comme la Convention sur le génocide, dans lequel tous les Etats parties se groupent en vue d'un but commun. Dans ce dernier cas, les réserves ne vont pas à l'encontre de cet objectif commun. Peut-être cette idée pourrait-elle être mentionnée dans le commentaire.

27. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que cette idée figure déjà à l'alinéa *c*) du paragraphe 4. Toutefois, il examinera à nouveau l'avis de la Cour, afin de rapprocher, s'il y a lieu, le résumé et le texte original.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 4

28. M. TOUNKINE note que le but du paragraphe 4 est d'interpréter l'avis de la Cour dans l'optique de la décision prise par la Commission. Toutefois, ce résumé peut paraître discutable.

29. Par exemple, en attribuant, comme on le fait à l'alinéa *b*), « une valeur de principe indéniable » à la conception traditionnelle selon laquelle il n'y a pas de réserve valable tant qu'elle n'a pas été acceptée par toutes les parties contractantes, on peut laisser entendre que, sur le plan de la recevabilité des réserves à un traité, la règle de l'unanimité demeure en vigueur et constitue une règle du droit international moderne, ou du moins qu'elle était en vigueur au moment où la Cour a rendu son avis. Le texte peut également donner l'impression que la Commission a voulu formuler des exceptions à cette règle de l'unanimité. En fait, la règle de l'unanimité n'a jamais existé en tant que règle du droit international ; elle a simplement fait partie de la pratique de la Société des Nations.

30. L'alinéa *d*) va à l'encontre des décisions prises par la Commission à propos de l'article 18 *bis* ; il faudra donc le supprimer.

31. M. Tounkine ne pense pas qu'il soit opportun de donner de cette manière une interprétation particulière de l'avis rendu par une juridiction, car d'autres interprétations sont possibles, et il demande au moins que l'on supprime les passages du paragraphe qui prêtent le plus à controverse.

32. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que la partie du passage de l'avis de la Cour qui est résumé à l'alinéa *b*) se trouve atténuée par ce qui est dit à l'alinéa *e*), à savoir que le principe de l'intégrité de la convention « ne semble pas s'être traduit en une règle de droit ».

33. Il estime que le paragraphe ne doit pas être modifié, car il faut se garder de laisser croire que la Commission ne tient pas compte de l'avis consultatif de la Cour.

34. M. CADIEUX souhaite le maintien du paragraphe 4 qui est le résumé impartial de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice.

35. M. BRIGGS est favorable, lui aussi, au maintien de ce paragraphe ; l'interprétation donnée par le Rapporteur spécial constitue un exposé exact et équilibré de l'avis de la Cour.

36. M. GROS déclare qu'il serait difficile, s'agissant d'un avis consultatif qui a été aussi largement commenté, de contester l'impartialité et l'exactitude du résumé contenu dans le paragraphe 4.

37. A la fin de chacun des cinq alinéas *a*) à *e*) devrait être incluse, entre parenthèses, la référence à la page du Recueil de la Cour internationale de Justice. Ces références démontreraient que le Rapporteur spécial a interprété l'avis de la Cour de façon équitable. L'on pourrait, évidemment, ajouter que certains auteurs n'acceptent pas cette interprétation de la décision de la Cour, mais toute mention de ce fait n'irait pas sans provoquer un certain étonnement parmi ceux qui enseignent et même à la Cour. Etant donné que la Commission elle-même va beaucoup plus loin que la Cour, en préconisant plus de souplesse pour les règles applicables aux réserves, il semble que l'on pourrait garder le paragraphe 4.

38. M. de LUNA indique que, puisque l'alinéa *e*) atténue les termes de l'alinéa *b*), il pourrait être utile de les placer l'un après l'autre.

39. M. TOUNKINE dit que, si la majorité de la Commission est disposée à accepter le paragraphe 4, il n'insistera pas pour que ce texte soit modifié, à condition, toutefois, que le compte rendu de la réunion fasse état de son opinion.

Le paragraphe 4 est adopté.

Paragraphe 5

40. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de supprimer le mot « traditionnelle » après le mot « doctrine », dans l'avant-dernière phrase du paragraphe.

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 6

41. M. ROSENNE propose qu'à la fin de la seconde phrase du texte anglais, le mot « *could* » soit remplacé par le mot « *should* ».

42. Il propose en outre que, dans la première phrase de la seconde partie du texte anglais du paragraphe, les mots « *still applies* » soient remplacés par les mots « *still applied* ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 6, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 7

43. M. YASSEEN propose de supprimer, dans la troisième phrase, le mot « plus » dans la formule « un système plus souple ».

Il en est ainsi décidé.

44. M. de LUNA doute qu'il soit exact de dire, comme il est exprimé à la dernière phrase, qu'en raison de la diversité des opinions au sein des Nations Unies, « il ne put être dégagé de conclusion générale touchant les principes juridiques applicables aux réserves », la majorité des Etats Membres a manifesté son opposition au principe de l'intégrité des traités. Il propose de supprimer ce passage.

45. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, sans s'opposer à la suppression de ce passage, fait observer que l'Assemblée générale, n'ayant adopté aucune résolution au sujet des principes juridiques en question, on ne saurait dire s'il existe une majorité opposée au principe de l'intégrité des traités. Certains groupes d'Etats ont adopté des points de vue intermédiaires mitigés.

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 8

46. M. TOUNKINE estime que, dans la dernière phrase, l'expression « il semble que » affaiblit la mention de la pratique des Nations Unies, selon laquelle tout Etat qui fait une réserve est considéré comme partie à la convention. Les mots « en pratique » restreignent déjà la portée de cette phrase.

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de supprimer le membre de phrase « il semble qu'en vertu du système actuel ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 8, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 9

48. M. LACHS déclare qu'à propos de la réserve à l'acte constitutif de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, ce n'est pas la confirmation de l'ancienne règle, mais son application rétroactive qui a posé le principal problème, ce qui montre combien est impraticable la ligne de démarcation artificielle précédemment fixée par l'Assemblée générale.

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer qu'en fait l'Assemblée générale a confirmé à nouveau les directives qu'elle avait données au Secrétaire général à propos de ses fonctions de dépositaire.

50. M. LACHS n'insistera pas sur ce point.

Le paragraphe 9 est adopté.

Paragraphe 10

51. M. ROSENNE propose d'ajouter, dans la quatrième phrase, les mots « et les objections à ces réserves », après les mots « si les réserves aux traités multilatéraux », afin de rendre fidèlement compte des discussions de la Commission sur ce point.

52. Il propose également de modifier comme suit la dernière partie de la cinquième phrase : « notamment lorsqu'il n'y a pas de tribunal normalement compétent pour interpréter le traité ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 10, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 11

53. M. CADIEUX demande que l'on améliore la rédaction de la troisième phrase, qui est à peine intelligible.

54. M. de LUNA estime que, dans la seconde phrase, la mention d'une réserve incompatible avec l'objet d'un traité représente une appréciation subjective.

55. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il s'efforcera d'améliorer la rédaction de la troisième phrase.

56. En réponse à M. de Luna, il précise que la seconde phrase n'exprime pas l'opinion de la Commission, mais se réfère seulement à une hypothèse qui a servi de fondement à l'argumentation de la minorité.

Le paragraphe 11 est adopté.

Paragraphe 12

57. M. CASTRÉN propose, dans la première phrase, que le mot « généraux » soit supprimé après les mots « traités multilatéraux ». En effet, la Commission a finalement décidé que son projet porterait sur tous les traités multilatéraux.

58. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, préfère que cet adjectif soit conservé, afin de montrer comment la Commission est parvenue à ses conclusions touchant le système qu'elle a adopté. Jusqu'à un stade très avancé des débats, il a été question des traités multilatéraux généraux, de sorte que la mention qui figure au paragraphe 12 est nécessaire, si l'on veut donner un aperçu exact des délibérations.

59. M. CASTRÉN partage l'avis du Rapporteur spécial. Il propose, cependant, de supprimer les guillemets qui encadrent le mot « intégrité » dans l'avant-dernière phrase.

Il en est ainsi décidé.

60. M. TOUNKINE propose de supprimer la huitième phrase qui cite ce qu'a dit la Commission en 1951 ; à son avis, elle n'est pas à sa place dans ce paragraphe.

61. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que l'inclusion de cette phrase n'est, en vérité, qu'une question de présentation. Nombre d'auteurs, y compris Sir Gerald Fitzmaurice, ont utilisé ce raisonnement pour faire obstacle au système des réserves

souples ; toutefois, on verra que, dans la suite du commentaire, cet argument se trouvera réfuté.

62. M. CADIEUX déclare qu'il y a, à son avis, des arguments pour et contre le maintien de cette phrase ; pour sa part, il n'a pas sur ce point d'opinion très marquée. Il s'agit, comme l'a dit le Rapporteur spécial, essentiellement d'une question de présentation.

63. M. AMADO estime qu'il faut maintenir cette phrase, étant donné qu'elle fait partie de l'argumentation développée par le Rapporteur spécial en faveur des réserves, en tant que moyen de donner à l'application des traités une portée plus étendue. Le danger réside dans le risque de voir un groupe d'Etats rompre, par ses réserves, l'unité d'un traité.

64. Il est, par ailleurs, utile, du point de vue historique, d'inclure la citation empruntée au rapport de la Commission pour 1951, où se trouve reflétée la surprise avec laquelle l'ensemble des juristes a accueilli l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice touchant les réserves à la Convention sur le génocide. En 1951, la question du crime de génocide a suscité de violentes réactions et la décision de la Cour a provoqué l'indignation de certains milieux ; pourtant la grande sagesse et la maturité dont a fait preuve la Cour en rendant un avis consultatif qui favorise l'universalité des traités ont été, depuis, beaucoup plus amplement reconnues.

65. M. TOUNKINE déclare qu'il n'insistera pas sur ce point.

Le paragraphe 12, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 13

Le paragraphe 13 est adopté sans observation.

Paragraphe 14

66. M. TOUNKINE fait observer qu'il y a une contradiction entre la mention des « traités multilatéraux généraux », dans la première phrase, et le texte même de l'article 18 *bis*. Puisque cet article se rapporte à présent aux traités multilatéraux et aux traités conclus par un groupe restreint d'Etats, le mot « généraux », dans la première phrase du commentaire, peut être supprimé.

67. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que les deux dernières phrases du paragraphe donnent l'historique de la décision prise sur ce point.

Le paragraphe 14 est adopté.

Paragraphe 15

Le paragraphe 15 est adopté sans observation.

Paragraphe 16

68. M. ROSENNE demande s'il ne convient pas de remplacer la négation dans la sixième phrase par le mot « maintenant ».

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique qu'aucune erreur n'a été faite dans cette phrase, car on n'a pas inclus, au nombre des modes de formulation des réserves, la déclaration de réserve faite au cours de la négociation et consignée dans les procès-verbaux. La décision de la Commission, tendant à ce que les réserves soient formulées en termes clairs et précis, est une amélioration par rapport à la pratique actuelle. Il suffirait de modifier légèrement les termes de la sixième phrase pour rendre le texte plus clair.

70. M. LACHS doute de la nécessité de l'avant-dernière phrase : « La doctrine contraire a aussi ses partisans », puisque la Commission a pris une décision touchant la manière de formuler les réserves.

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'en rédigeant cette phrase, il a pensé à la méthode employée dans le projet de Harvard. Mais, s'il n'est pas nécessaire de mentionner l'avis contraire, il y a lieu également de supprimer la dernière phrase.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 16, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 17 à 19

Les paragraphes 17 à 19 sont adoptés sans observation.

Paragraphe 20

72. M. ROSENNE propose de modifier, dans la quatrième phrase, la formule « en l'absence d'une juridiction obligatoire » afin de rapprocher ces termes de la formule plus large que la Commission a acceptée dans la cinquième phrase du paragraphe 10.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 20, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 21

73. M. CASTRÉN estime que la dernière partie de la seconde phrase ne commente pas de façon exacte l'alinéa *b*) du paragraphe 2 de l'article 18 *bis*, car le mot « insister » n'implique nullement l'effet automatique d'une objection. Ce passage devrait être ainsi libellé : « ... à moins que l'Etat qui objecte n'exprime une intention contraire ».

Il en est ainsi décidé.

74. M. LACHS pense que l'emploi des mots « moins illogique », dans la dernière phrase, est critiquable.

75. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reprendra la rédaction de cette phrase.

Le paragraphe 21, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 22

76. M. ROSENNE propose d'ajouter les mots « du commentaire » avant les mots « à ces trois articles », dans la première phrase.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 22, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 23

77. M. ROSENNE propose d'ajouter également, dans

la première phrase de ce paragraphe, les mots « du commentaire » avant les mots « aux trois articles ».

78. M. BARTOŠ fait observer que nombre des objections faites à la Convention de l'IMCO n'étaient pas de véritables réserves, mais plutôt des déclarations exposant les vues des Etats sur la politique future de l'Organisation faites au moment de l'adhésion ou de la ratification, dans l'espoir que les articles 1 et 2 de la Convention ne seraient pas appliqués à la lettre. Pareilles déclarations ont été faites par plusieurs pays, y compris la Norvège, la Suède et la Yougoslavie, et cette manière de formuler des objections a été acceptée, dans l'intérêt de l'universalité de la Convention.

79. Il paraît donc risqué de parler de la « réserve » de l'Inde à cette Convention, étant donné que les déclarations, faites dans la même intention que la prétendue réserve de l'Inde, ont été acceptées. Vu le caractère des déclarations faites à propos de cette Convention ainsi que la solution, qui a été trouvée sur la base d'un expédient plutôt que d'un principe, il vaut mieux être très modéré dans le texte du commentaire.

80. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise que la France et la République fédérale d'Allemagne ont fait objection à la prétendue réserve de l'Inde. Toutefois, il est possible de donner satisfaction à M. Bartoš, en modifiant la phrase de la façon suivante : « L'attitude qu'il a adoptée à l'égard d'une prétendue « réserve » à la Convention de l'IMCO... »

81. M. BARTOŠ souligne qu'à la suite des contestations soulevées par la « réserve » indienne, d'autres pays, qui avaient eu aussi l'intention de faire des réserves, les ont remplacées par des déclarations.

82. Il accepte néanmoins la modification proposée par le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

83. M. EL-ERIAN estime qu'il faudrait ajouter une note à la seconde phrase, donnant la référence du rapport du Secrétaire général.

84. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, demande si, à la dernière ligne du paragraphe, il ne faudrait pas parler de « cette règle de l'intégrité », plutôt que de « cette intégrité ».

85. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que le membre de phrase doit être ainsi rédigé : « ... dans quelle mesure il peut être dérogé à l'intégrité de l'instrument ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 23, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 18 ter

Le commentaire de l'article 18 ter *est adopté sans observation.*

Commentaire de l'article 19

86. D'après M. de LUNA, il convient de mentionner, dans le commentaire, que la Commission n'ignore pas qu'il existe, dans la doctrine, une certaine opposition au principe — consacré par cet article — de la recevabilité du retrait unilatéral des réserves. Il faudrait dire que la Commission a tenu compte de l'existence de cette doctrine, mais que les avantages qui s'attachent à l'intégrité du traité lui ont paru supérieurs aux désavantages du retrait unilatéral des réserves.

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il ajoutera une phrase dans le sens proposé par M. de Luna.

Il en est ainsi décidé.

88. M. LACHS estime que les mots « dérogation au traité », dans la seconde phrase, ont un sens trop fort.

89. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose de dire : « La réserve étant une modification du traité... »

Le commentaire de l'article 19, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 4 bis

90. M. BARTOŠ critique l'emploi du mot « hésité », dans la première phrase. Mieux vaudrait dire que les avis se sont partagés, à ce propos, au sein de la Commission. Loin d'être hésitants, les membres de la Commission avaient sur le sujet des opinions bien arrêtées, mais partagées.

91. M. AGO estime que la première partie du commentaire devrait être ainsi rédigée : « tout en reconnaissant que le contenu de l'article a un caractère plus descriptif que normatif, la Commission a décidé de le conserver... ».

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 4 bis, *ainsi modifié, est adopté.*

92. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense qu'il faut conserver le contenu de l'article, mais qu'on pourrait l'incorporer à l'article 5. Il fera une proposition en ce sens à la prochaine session.

Commentaire de l'article 20

Le commentaire de l'article 20 est adopté sans observation.

Commentaire de l'article 21

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté sans observation.

Paragraphe 2

93. M. ROSENNE propose d'ajouter, à la fin de la première phrase, la formule suivante : « ou lorsqu'il devient évident que ce traité ne sera ratifié ou approuvé par aucune des parties ». Il faudra alors supprimer le mot « mais » au début de la phrase suivante.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 22

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté sans observation.

Paragraphe 2

94. M. ROSENNE fait observer qu'il faudrait remplacer, au début de la troisième phrase, les mots « dans la pratique suivie par le Secrétariat », par les mots « d'après le règlement applicable à l'enregistrement des traités ».

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

95. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare avoir proposé d'annexer au rapport de la Commission le Règlement relatif à l'enregistrement des traités adopté par l'Assemblée générale, car il est très peu commode de retrouver ce texte dans les résolutions de l'Assemblée générale [1].

96. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, est d'accord avec le Rapporteur spécial, mais il tient à appeler l'attention de la Commission sur la résolution 1272 (XIII) de l'Assemblée générale, relative au contrôle et à la limitation de la documentation. Cette résolution pose notamment comme règle que le contenu des documents déjà existants ne doit pas être reproduit dans d'autres publications des Nations Unies.

97. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, soutenu sur ce point par M. CADIEUX, estime que la Commission devrait formuler le vœu que ce règlement soit annexé à son rapport, pour que le texte en puisse être plus facilement consulté.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3 est adopté.

98. Le PRÉSIDENT met aux voix l'ensemble du projet de rapport.

L'ensemble du projet de rapport, ainsi modifié, est adopté à l'unanimité sous réserve de modifications rédactionnelles.

99. M. TOUNKINE précise qu'il ne faut pas interpréter son vote favorable à l'adoption du rapport comme indiquant qu'il a renoncé aux réserves formulées par lui à propos de certains articles et de certains passages du commentaire.

100. M. GROS indique que cette même réserve vaut pour tous les membres de la Commission.

101. Le PRÉSIDENT déclare que l'acceptation du rapport signifie que les membres de la Commission sont d'accord pour le considérer comme un compte rendu exact et fidèle des travaux. Bien entendu, cela ne modifie en rien les objections qui ont été enregistrées et que certains membres de la Commission ont formulées à propos de certains articles du projet sur le droit des traités.

[1] Le texte intégral de ce règlement se trouve dans le volume 76 du *Recueil des traités* (Nations Unies), p. XXI.

Clôture de la session

102. Le PRÉSIDENT déclare que les débats de la présente session ont été marqués par la bonne volonté et la compréhension réciproques, témoignage de la ferme résolution des membres de la Commission de travailler ensemble de façon efficace. A une époque où une coordination rationnelle est plus que jamais nécessaire, à l'échelon national et international, tout effort commun exige non seulement un intérêt sur le plan intellectuel, mais aussi des qualités spirituelles dont l'humilité et le souci de prendre en considération et de respecter l'opinion d'autrui.

103. Ce n'est pas sans appréhension qu'il a pris la suite, à la présidence de la Commission, de M. Tounkine, qui est tout particulièrement doué pour cette tâche. Conscient de sa propre insuffisance, il a néanmoins accepté cette responsabilité, sachant qu'il pouvait compter sur la coopération des membres de la Commission. Si les travaux de la présente session ont abouti à des résultats qui puissent tant soit peu contribuer au développement du droit international, cela est dû au fait que tous les membres de la Commission se sont montrés résolus à orienter leurs efforts vers ce qui est actuellement réalisable sur le plan pratique. La Commission a eu la main heureuse dans le choix de son Rapporteur spécial, Sir Humphrey Waldock, remarquable par le don qu'il a de traiter un sujet en profondeur et d'exposer les principaux problèmes, si complexes soient-ils, en toute clarté. Le Président remercie individuellement les membres du Comité de rédaction, pour le travail qu'ils ont réalisé en reprenant, à la lumière des débats de la Commission, l'examen des projets d'articles préparés par le Rapporteur spécial. Il remercie également le Rapporteur, M. Lachs, d'avoir si soigneusement préparé le projet de rapport de la Commission. Il tient à rendre tout particulièrement hommage aux vastes connaissances, à l'expérience et à la sagesse de M. Amado, ainsi qu'à l'intelligence pénétrante de M. Verdross. En vérité, les débats ont été marqués par la façon remarquable dont tous les membres de la Commission y ont participé. Il a été particulièrement encourageant d'apprécier la valeur et les mérites des nouveaux et des plus jeunes membres de la Commission. Enfin, il remercie le Secrétaire, dont l'influence sur les travaux de la Commission a été si salutaire, ainsi que ses collaborateurs.

104. TOUS LES MEMBRES DE LA COMMISSION, PRÉSENTS A LA SÉANCE, rendent hommage au Président pour la façon dont il a rempli ses fonctions, et remercient le Rapporteur spécial et les membres du Bureau de la Commission.

105. Le PRÉSIDENT prononce la clôture de la quatorzième session de la Commission.

La séance est levée à 12 h. 15.

ADRESSES OÙ LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES ET DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE SONT EN VENTE

AFRIQUE

AFRIQUE DU SUD VAN SCHAIK'S BOOK STORE (PTY.), LTD.
Church Street, Box 724, Pretoria.

CAMEROUN: LIBRAIRIE DU PEUPLE AFRICAIN
La Gérante, B. P. 1197, Yaoundé.
DIFFUSION INTERNATIONALE CAMEROUNAISE DU LIVRE ET DE LA PRESSE, Sangmelima.

CONGO (Léopoldville): INSTITUT POUTIQUE CONGOLAIS
B. P. 2307, Léopoldville.

ÉTHIOPIE: INTERNATIONAL PRESS AGENCY
P. O. Box 120, Addis-Abeba.

GHANA: UNIVERSITY BOOKSHOP
University College of Ghana, Legon, Accra.

KENYA: THE E.S.A. BOOKSHOP
Box 30167, Nairobi

MAROC: CENTRE DE DIFFUSION DOCUMENTAIRE DU B.E.P.I., 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.

RÉPUBLIQUE ARABE UNIE: LIBRAIRIE "LA RENAISSANCE D'ÉGYPTE"
9 Sh. Adly Pasha, Le Caire.

RHODÉSIE DU SUD: THE BOOK CENTRE
First Street, Salisbury.

AMÉRIQUE DU NORD

CANADA: THE QUEEN'S PRINTER
Ottawa, Ontario.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE: SALES SECTION, UNITED NATIONS, New York

AMÉRIQUE LATINE

ARGENTINE: EDITORIAL SUDAMERICANA, S. A.
Alsina 500, Buenos Aires.

BOLIVIE: LIBRERIA SELECCIONES
Casilla 972, La Paz.

BRÉSIL: LIVRARIA AGIR
Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291.
Rio de Janeiro.

CHILI:
EDITORIAL DEL PACIFICO
Ahumada 57, Santiago.
LIBRERIA IVENS
Casilla 205, Santiago.

COLOMBIE: LIBRERIA BUCHHOLZ
Av. Jiménez de Quesada 8-40, Bogoté.

COSTA RICA: IMPRENTA Y LIBRERIA TREJOS
Apartado 1313, San José.

CUBA: LA CASA BELGA
O'Reilly 455, La Habana.

ÉQUATEUR: LIBRERIA CIENTIFICA
Casilla 362, Guayaquil.

GUATEMALA: SOCIEDAD ECONOMICA-FINANCIERA
6a Av. 14-33, Ciudad de Guatemala.

HAÏTI: LIBRAIRIE "À LA CARAVELLE"
Port-au-Prince.

HONDURAS: LIBRERIA PANAMERICANA
Tegucigalpa.

MEXIQUE: EDITORIAL HERMES, S. A.
Ignacio Mariscal 41, México, D. F.

PANAMA: JOSÉ MENENDEZ
Agencia Internacional de Publicaciones,
Apartado 2052, Av. 8A, sur 21-58, Panamá.

PARAGUAY: AGENCIA DE LIBRERIAS DE SALVADOR NIZZA
Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.

PÉROU: LIBRERIA INTERNACIONAL DEL PERU, S. A., Casilla 1417, Lima.

RÉPUBLIQUE DOMINICAINE: LIBRERIA DOMINICANA
Mercedes 49, Santo Domingo.

SALVADOR: MANUEL NAVAS Y CIA.
1a. Avenida sur 37, San Salvador.

URUGUAY: REPRESENTACION DE EDITORIALES, PROF. H. D'ELIA
Plaza Cagancha 1342, 1° piso, Montevideo.

VENEZUELA: LIBRERIA DEL ESTE
Av. Mirando, No. 52, Edf. Galipán, Caracas.

ASIE

BIRMANIE: CURATOR, GOVT. BOOK DEPOT
Rangoon.

CAMBODGE: ENTREPRISE KHMÈRE DE LIBRAIRIE
Imprimerie & Papeterie, S. à R. L., Phnom-Penh.

CEYLAN: LAKE HOUSE BOOKSHOP
Assoc. Newspapers of Ceylon, P. O. Box 244, Colombo.

CHINE:
THE WORLD BOOK COMPANY, LTD.
99 Chung King Road, 1st Section, Taipeh, Taiwan.
THE COMMERCIAL PRESS, LTD.
211 Honan Road, Shanghai.

CORÉE (RÉPUBLIQUE DE): EUL-YOO PUBLISHING CO., LTD.
5, 2-KA, Chongno, Seoul.

HONG-KONG: THE SWINDON BOOK COMPANY
25 Nathan Road, Kowloon.

INDE:
ORIENT LONGMANS
Bombay, Calcutta, Hyderabad, Madras et New Delhi.
OXFORD BOOK & STATIONERY COMPANY
Calcutta et New Delhi.
P. VARADACHARY & COMPANY
Madras.

INDONÉSIE: PEMBANGUNAN, LTD.
Gunung Sahari 84, Djakarta.

JAPON: MARUZEN COMPANY, LTD.
6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

PAKISTAN:
THE PAKISTAN CO-OPERATIVE BOOK SOCIETY
Dacca, East Pakistan.
PUBLISHERS UNITED, LTD.
Lahore.
THOMAS & THOMAS
Karachi.

PHILIPPINES: ALEMAR'S BOOK STORE
769 Rizal Avenue, Manila.
POPULAR BOOKSTORE
1573 Doroteo Jose, Manila.

SINGAPOUR: THE CITY BOOK STORE, LTD.
Collyer Quay.

THAÏLANDE: PRAMUAN MIT, LTD.
55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
NIBONDH & CO., LTD.
New Road, Sikak Phya Sri, Bangkok.
SUKSAPAN PANIT
Mansion 9, Rajadamnern Avenue, Bangkok.

VIÊT-NAM (RÉPUBLIQUE DU): LIBRAIRIE-PAPETERIE XUÂN THU
185, rue Tu-do, B. P. 283, Saigon.

EUROPE

ALLEMAGNE (RÉP. FÉDÉRALE D'):
B. EISENSCHMIDT
Schwanthaler Str. 59, Frankfurt/Main.
ELWERT UND MEURER
Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
ALEXANDER HORN
Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. SAARBACH
Gertrudenstrasse 30, Köln (1).

AUTRICHE:
GEROLD & COMPANY
Graben 31, Wien, I.
B. WÜLLERSTORFF
Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.
GEORG FROMME & CO., Spengergasse 39, Wien, V.

BELGIQUE: AGENCE ET MESSAGERIES DE LA PRESSE, S. A.
14-22, rue du Persil, Bruxelles.

BULGARIE: RAZNOÏZNOS, 1, Tzar Assen, Sofia.

CHYPRE: PAN PUBLISHING HOUSE
10 Alexander the Great Street, Strovolos.

DANEMARK: EJNAR MUNKSGAARD, LTD.
Nørregade 6, København, K.

ESPAGNE:
LIBRERIA BOSCH
11 Ronda Universidad, Barcelona.
LIBRERIA MUNDI-PRENSA
Castelló 37, Madrid.

FINLANDE: AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
2 Keskuskatu, Helsinki.

FRANCE: ÉDITIONS A. PÉDONE
13, rue Soufflot, Paris (V^e^).

GRÈCE: LIBRAIRIE KAUFFMANN
28, rue du Stade, Athènes.

HONGRIE: KULTURA, P. O. Box 149, Budapest 62.

IRLANDE: STATIONERY OFFICE
Dublin.

ISLANDE: BÓKAVERZLUN SIGFÚSAR EYMUNDSSONAR H. F.
Austurstraeti 18, Reykjavik.

ITALIE: LIBRERIA COMMISSIONARIA SANSONI
Via Gino Capponi 26, Firenze,
et Via Paolo Mercuri 19/B, Roma.

LUXEMBOURG: LIBRAIRIE J. TRAUSCHSCHUMMER
Place du Théâtre, Luxembourg.

NORVÈGE: JOHAN GRUNDT TANUM
Karl Johansgate, 41, Oslo.

PAYS-BAS: N.V. MARTINUS NIJHOFF
Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.

POLOGNE: PAN, Pałac Kultury i Nauki, Warszawa.

PORTUGAL: LIVRARIA RODRIGUES & CIA.
186 rua Aurea, Lisboa.

ROUMANIE: CARTIMEX, Str. Aristide Briand 14-18, P. O. Box 134-135, Bucureşti.

ROYAUME-UNI: H. M. STATIONERY OFFICE
P. O. Box 569, London, S.E.1
(et agences HMSO à Belfast, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Manchester).

SUÈDE: C. E. FRITZE'S KUNGL. HOVBOKHANDEL A-B
Fredsgatan 2, Stockholm.

SUISSE:
LIBRAIRIE PAYOT, S. A.
Lausanne, Genève.
HANS RAUNHARDT
Kirchgasse 17, Zürich 1.

TCHÉCOSLOVAQUIE: ARTIA LTD., 30 ve Smečkách, Praha, 2.
ČESKOSLOVENSKÝ SPISOVATEL
Národní Třida 9, Praha 1.

TURQUIE: LIBRAIRIE HACHETTE
469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.

UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES:
MEJDOUNARODNAÏA KNIGA
Smolenskaia Plochtchad, Moskva.

YOUGOSLAVIE:
CANKARJEVA ZALOŽBA
Ljubljana, Slovenia.
DRŽAVNO PREDUZEĆE
Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.
PROSVJETA
5, Trg Bratstva i Jedinstva, Zagreb.
PROSVETA PUBLISHING HOUSE
Import-Export Division, P. O. Box 559,
Terazije 16/1, Beograd.

MOYEN-ORIENT

IRAK: MACKENZIE'S BOOKSHOP
Baghdad.

ISRAËL: BLUMSTEIN'S BOOKSTORES
35 Allenby Rd. et 48 Nachlat Benjamin St., Tel Aviv.

JORDANIE: JOSEPH I. BAHOUS & CO.
Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.

LIBAN: KHAYAT'S COLLEGE BOOK COOPERATIVE
92-94, rue Bliss, Beyrouth.

OCÉANIE

AUSTRALIE:
WEA BOOKROOM, University, Adelaide, S.A.
UNIVERSITY BOOKSHOP, St. Lucia, Brisbane, Qld.
THE EDUCATIONAL AND TECHNICAL BOOK AGENCY
Parap Shopping Centre, Darwin, N.T.
COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD.
Monash University, Wellington Road, Clayton, Vic.
MELBOURNE CO-OPERATIVE BOOKSHOP LIMITED
10 Bowen Street, Melbourne C.1, Vic.
COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD.
363 Swanston Street, Melbourne, Vic.
THE UNIVERSITY BOOKSHOP, Nedlands, W.A.
UNIVERSITY BOOKROOM
University of Melbourne, Parkville N.2., Vic.
UNIVERSITY CO-OPERATIVE BOOKSHOP LIMITED
Manning Road, University of Sydney, N.S.W.

NOUVELLE-ZÉLANDE
GOVERNMENT PRINTING OFFICE
Private Bag, Wellington
(et Government Bookshops à Auckland, Christchurch et Dunedin)

[63F1]

Les commandes et demandes de renseignements émanant de pays où il n'existe pas encore de bureaux de vente peuvent être adressées à la Section des ventes, ONU, New York (É.-U.), ou à la Section des ventes, ONU, Palais des Nations, Genève (Suisse).

Printed in France
19504 — April 1964 — 725

Price : $ U.S. 3.50
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. : 62.V.4
A/CN.4/Ser.A/1962