

Nations Unies ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

VINGT-DEUXIÈME SESSION

Documents officiels



SIXIÈME COMMISSION, 964^e
SÉANCE

Lundi 9 octobre 1967,
à 10 h 45

NEW YORK

SOMMAIRE

	Pages
Point 86 de l'ordre du jour:	
Droit des traités.....	45
Point 85 de l'ordre du jour:	
Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session (suite).....	47
Organisation des travaux de la Commission...	47

Président: M. Edvard HAMBRO (Norvège).

POINT 86 DE L'ORDRE DU JOUR

Droit des traités (A/6309/Rev.1, A/6827 et Add.1 et 2, A/C.6/376)

Sur l'invitation du Président, sir Humphrey Waldock, président de la Commission du droit international, prend place à la table de la Commission.

1. Sir Humphrey WALDOCK (Président de la Commission du droit international)^{1/} rappelle que la Sixième Commission dispose, depuis déjà un an, du rapport de la Commission du droit international sur le droit des traités^{2/} qui contient, outre le texte définitif du projet d'articles, les commentaires qu'il a lui-même rédigés, en qualité de Rapporteur spécial chargé de cette question, à l'intention de ladite Commission. De plus, à la vingt et unième session, la Sixième Commission a ouvert un débat général sur le projet d'articles et elle dispose actuellement des observations (A/6827 et Add.1 et 2) que 17 Etats Membres et 5 organisations internationales ont fait parvenir en réponse à l'invitation lancée par l'Assemblée générale. Sir Humphrey précise qu'il n'a nullement l'intention d'aborder l'une après l'autre les différentes critiques ou suggestions formulées par certains Etats ou certaines délégations; ce serait là une tâche trop vaste et, d'ailleurs, la valeur de ces critiques et de ces suggestions, comme celle des propositions de la Commission du droit international, est désormais entièrement laissée à l'appréciation des gouvernements. Ils s'efforcera plutôt de faciliter la compréhension des problèmes rencontrés et des solutions auxquelles est parvenue ladite Commission.

2. Les traités occupent une large place dans le droit international actuel, et c'est pourquoi il est particulièrement important de doter la communauté inter-

naionale d'un ensemble de règles appropriées faisant autorité en la matière. Dans ce domaine, les divergences de vues sont innombrables, mais la Commission du droit international a pu constater le plus souvent qu'elles étaient souvent d'ordre doctrinal et qu'il était possible, avec de la bonne volonté, de les résoudre. Aussi, a-t-elle adopté, pour la codification du droit des traités, une conception essentiellement pragmatique visant à trouver des solutions pratiques compatibles avec la nature générale des traités et la pratique des Etats, plutôt qu'à régler des controverses doctrinales. Il faut noter, à cet égard, que ces efforts ont presque toujours été couronnés de succès au sein de la Commission.

3. La Commission du droit international a éprouvé certaines difficultés à déterminer la portée qu'il convenait de donner au projet d'articles. Ainsi qu'il ressort des articles premier à 3, elle a décidé que le projet s'appliquerait exclusivement aux accords conclus en forme écrite entre Etats, mais l'importance des accords verbaux et des accords tacites ne lui a pas échappé; du reste, plusieurs dispositions du projet, comme par exemple le paragraphe 5 de l'article 17, relatif à l'acceptation des réserves, reconnaissent expressément les effets des accords tacites dans le droit général des traités. La Commission a toutefois estimé que, si elle s'efforçait de réglementer également les accords non écrits, le projet se trouverait inutilement compliqué et allongé. Ce sont les mêmes considérations qui l'ont amenée à ne pas mentionner les accords conclus par les insurgés ou les organisations internationales.

4. Le projet d'articles ne comporte pas non plus de dispositions détaillées en ce qui concerne la responsabilité des Etats et la succession d'Etats en matière de traités, ou les conséquences de l'agression sur les traités conclus par l'Etat agresseur. Il ne fait qu'énoncer des réserves d'ordre général aux articles 69 et 70. Dans ce cas, non seulement la Commission du droit international a voulu éviter le risque de trop longs délais, mais elle a hésité à s'attaquer à des questions qui relèvent d'autres domaines du droit international déjà étudiés par ailleurs.

5. Elle a, de même, écarté délibérément deux autres questions, celle de la clause de la nation la plus favorisée, qu'elle a voulu étudier séparément et celle de l'effet sur les traités de l'ouverture des hostilités, qui n'a malheureusement rien perdu de son intérêt. Les articles 57 à 60 sont pertinents à cet égard. On ne peut formuler le droit au sujet de cette dernière question sans se référer aux dispositions de la Charte des Nations Unies qui interdisent le recours à la menace ou à l'emploi de la force, en d'autres

^{1/} Le texte in extenso de la déclaration du Président de la Commission du droit international a été distribué sous la cote A/C.6/L.619.

^{2/} Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément No 9 (A/6309/Rev.1), deuxième partie, chap. II.

termes: sans aborder des questions délicates et complexes qui appartiennent à un autre domaine du droit international.

6. En définitive, la Commission du droit international a limité la portée du projet d'articles au droit général régissant les traités entre Etats, c'est-à-dire le noyau central du droit des traités. Une fois codifié ce noyau central, il sera plus facile de poursuivre la codification du droit des traités en complétant ou en adaptant les travaux déjà accomplis, comme on l'a fait dans le cas du droit diplomatique.

7. Sir Humphrey Waldock tient également à signaler une difficulté, qui, bien qu'elle n'apparaisse pas très nettement dans le texte définitif, a considérablement gêné la Commission du droit international dans la rédaction de plusieurs articles. Il s'agit de savoir dans quelle mesure les Etats qui ont signé un traité ou ont pris part à sa rédaction, mais ne sont pas encore liés par ce traité, peuvent avoir un droit juridiquement établi à être consultés au sujet d'un acte affectant le traité ou à recevoir notification d'un tel acte. Bien que la Commission ait estimé qu'en règle générale seuls les Etats qui sont effectivement parties aux traités possèdent ce droit, il n'en est pas toujours ainsi. De plus, elle a reconnu que les Etats non parties peuvent parfois être consultés, même s'ils ne peuvent pas faire valoir à cet égard un droit juridiquement établi. C'est en raison de cette difficulté qu'il a fallu établir une distinction, à l'article 2 du projet, entre l'"Etat ayant participé à la négociation", l'"Etat contractant" et l'"Etat partie". Si dans le langage ordinaire ces expressions peuvent être utilisées avec des nuances différentes, elles ont chacune un sens technique très précis dans le projet d'articles.

8. La question de savoir s'il fallait opérer une distinction entre les différentes catégories de traités a également été une source de difficultés, dont il reste peu de traces dans le projet définitif. Du point de vue théorique, ces distinctions ne manquent pas d'intérêt, mais on peut difficilement leur trouver des justifications solides dans la pratique. Néanmoins, dans certaines dispositions du projet, et notamment au paragraphe 2 de l'article 17, relatif à l'acceptation des réserves, la Commission a tenu compte de la distinction entre traités conclus par un nombre restreint d'Etats et les traités multilatéraux, différence qui semble avoir une grande importance en ce qui concerne les réserves.

9. La Commission a cependant, dans l'article 4, prévu un traitement spécial pour deux catégories de traités. Il ressort du commentaire de cet article que la deuxième de ces catégories, à savoir celle des traités "adoptés au sein d'une organisation internationale", a, conformément aux préférences exprimées par les gouvernements, fait l'objet d'une formulation plus restrictive que celle qui avait été initialement proposée. En revanche, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ont préconisé une conception sensiblement plus large de la catégorie en question (voir A/6827/Add.1, p. 10 et 23). A cet égard, la Commis-

sion pourrait juger utile d'envisager le cas d'une adoption éventuelle, par une résolution de l'Assemblée générale, de la future convention sur les missions spéciales, dont on peut présumer qu'elle sera "subordonnée à toute règle pertinente" de l'Organisation des Nations Unies. Or la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, que la convention sur les missions spéciales est destinée à compléter, n'ayant pas été adoptée au sein de l'Organisation des Nations Unies ne serait pas subordonnée aux règles susmentionnées en vertu de l'article 4 tel qu'il est actuellement libellé.

10. Deux questions sur lesquelles la Commission du droit international n'a pu arriver à une solution n'ont pas été traitées dans le projet d'articles. La première, celle de la participation aux traités multilatéraux, a soulevé les mêmes divergences que celles qui se sont fait jour à l'Assemblée générale et lors des conférences diplomatiques, et elle fait l'objet d'une simple note explicative qui figure à la fin du commentaire relatif à l'article 12 (A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, p. 34 et 35).

11. Quant à la deuxième question, celle de l'élément temporel dans l'interprétation des traités, la Commission a achoppé sur la définition de la relation entre le principe selon lequel un acte juridique doit être interprété à la lumière du droit et des faits qui lui sont contemporains et l'effet produit sur un traité par une évolution des règles générales du droit international. La Commission a estimé que l'intention des parties comptait beaucoup et que l'application correcte de l'élément temporel serait normalement indiquée par une interprétation de bonne foi du traité. Certains de ses membres ont d'ailleurs pensé que ce problème appelait une étude approfondie de l'ensemble de la question des rapports entre les traités et le droit coutumier. La Commission a renvoyé, pour ce qui est de l'élément temporel, à la règle générale d'interprétation énoncée à l'article 27 et, en particulier, à la disposition requérant la bonne foi dans l'interprétation.

12. En ce qui concerne la partie V du projet, relative à la nullité, à la fin et à la suspension de l'application des traités, la Commission du droit international s'est demandé s'il était possible, du point de vue de la logique, de placer les dispositions concernant la nullité immédiatement après celles qui ont trait à la conclusion des traités. Elle a jugé que des considérations pratiques et de principe l'emportaient sur les arguments théoriques que l'on pouvait invoquer à l'appui de cet arrangement. Il lui a paru souhaitable de préciser que bien que plusieurs articles soient consacrés à l'énoncé des causes de nullité des traités et des motifs permettant d'y mettre fin ou d'en suspendre l'application, la situation normale et celle où un traité conclu conformément aux dispositions de la partie II est valide et est soumis à la règle pacta sunt servanda. De ce point de vue, il est préférable d'énoncer en premier lieu les règles applicables à la conclusion, à l'entrée en vigueur, au respect, à l'application, à l'interprétation et à la modification des traités avant d'aborder les causes de nullité des traités et les motifs permettant d'y mettre fin qui, en quelque sorte, défont ce qui a été fait. En deuxième

lieu, il est plus commode de grouper dans une même partie des dispositions générales ayant les mêmes effets pour la nullité, la fin et la suspension.

13. Certaines dispositions, en particulier celles qui ont trait à l'incompétence en droit interne, au conflit avec les normes du jus cogens, à l'annulation d'un traité, à la survenance d'une impossibilité d'exécuter un traité, au changement fondamental de circonstances et à la fin ou à la suspension de l'application d'un traité, présentent des difficultés et ne manqueront pas de retenir l'attention des gouvernements lors de l'élaboration de la future convention. La Commission du droit international a été pleinement consciente des dangers que présentaient pour la sécurité des traités les principes de droit relatifs aux causes de nullité et à celles de la fin et de la suspension de l'application des traités. Cependant, étant donné que ces principes existaient déjà, elle a jugé qu'elle devait les codifier avec le plus de précision possible, afin d'éliminer les possibilités d'abus. Elle a fait précéder les articles en question de quatre dispositions générales qui en restreignent l'application. De plus, compte tenu de la difficulté qu'il y avait à préciser parfaitement certains de ces articles, notamment ceux relatifs aux règles de jus cogens, elle les a assortis de garanties de procédures qui sont énoncées à l'article 62, lequel, en particulier, fait aux Etats l'obligation expresse de rechercher, en cas de différend, une solution pacifique conforme à l'Article 33 de la Charte. Certains membres de la Commission, et notamment son Rapporteur spécial, auraient aimé renforcer encore la procédure décrite à l'article 62. Mais dans l'état actuel de l'opinion internationale en matière de règlement obligatoire des différends, la Commission n'a pas estimé qu'une procédure allant au-delà de celle qui est décrite à l'article 62 serait généralement acceptée. L'article 62, tel qu'il est, soumet du moins la dénonciation d'un traité, quel qu'en soit le motif, à des procédures régulières et prévient ainsi les dénonciations purement unilatérales si fréquentes dans le passé. Lorsque tout aura été fait pour faire prévaloir la formulation établie par la Commission dans les dispositions de fond de la partie V et pour resserrer les garanties, la sécurité des traités sera, semble-t-il, mieux protégée si l'on assortit, dans toute la mesure du possible, des principes tels que ceux touchant le changement fondamental de circonstances et le jus cogens de critères et de procédures juridiques solennellement énoncés dans une convention générale.

14. La Commission du droit international, bien qu'elle ne soit qu'un organe composé d'experts, représente les régions, les idéologies et les systèmes juridiques du monde, et elle est parvenue, en l'occurrence, à concilier dans une très large mesure les différents points de vue. On peut donc espérer que le projet d'articles se révélera être une base solide pour les travaux de la conférence et qu'il ouvrira la voie à la première codification du droit général des traités.

15. Le PRESIDENT dit que si aucun membre de la Commission n'est prêt à prendre la parole sur le droit des traités, la Commission reprendra l'examen du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session.

POINT 85 DE L'ORDRE DU JOUR

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session (suite)
[A/6709/Rev.1 et Corr.1 et 3, A/C.6/L.617]

16. M. HERRERA (Guatemala) explique qu'il aurait voulu présenter un projet de résolution sur le chapitre II du rapport de la Commission du droit international (A/6709/Rev.1 et Corr.1 et 3), consacré aux missions spéciales, mais qu'il ne l'a pas fait en raison des nettes divergences de vues qui se manifestent encore quant à la procédure qu'il faudrait adopter pour conclure une convention en la matière. D'aucuns, en effet, préconisent la réunion à cette fin d'une conférence de plénipotentiaires, tandis que d'autres, dont le Guatemala, préféreraient que la convention soit conclue dans le cadre de l'Assemblée générale. Dans ces conditions, la délégation du Guatemala s'est bornée à présenter, avec celles de la Colombie et de l'Equateur, un projet de résolution (A/C.6/L.617) qui, sans passer sous silence la question des missions spéciales, porte essentiellement sur les chapitres I et III du rapport de la Commission du droit international. M. Herrera donne lecture des principales dispositions de ce projet de résolution et exprime le vœu qu'il recueille l'adhésion générale. Il signale, à propos de l'alinéa d du paragraphe 4 du dispositif, qui a trait à la question de la responsabilité des Etats, que les auteurs du projet l'ont inséré non pas dans le but d'assigner une priorité particulière à cette question mais parce qu'ils considèrent que celle-ci mérite d'être examinée le plus tôt possible.

Organisation des travaux de la Commission

17. Le PRESIDENT propose de consacrer les séances du matin des mercredi 11, jeudi 12 et vendredi 13 octobre à un débat sur le droit des traités, et les séances de l'après-midi des lundi 9, mardi 10, mercredi 11 et jeudi 12 octobre à la suite de l'examen du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session.

18. M. KOJEVNIKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) craint que cette méthode, loin de faciliter les travaux de la Commission, ne risque de les compliquer et de les retarder. Sans vouloir présenter de proposition formelle dans ce sens, la délégation soviétique préférerait, pour sa part, examiner successivement les points de l'ordre du jour et achever la discussion du rapport de la Commission du droit international avant de passer à l'examen du droit des traités.

19. M. YASSEEN (Irak) comprend le souci d'efficacité qui anime le représentant de l'Union soviétique, mais estime que les considérations pratiques justifient, en l'espèce, une dérogation aux usages. La Sixième Commission a, en effet, coutume d'examiner une par une les questions qui lui sont renvoyées, mais la procédure proposée par le Président est la seule qui permette de bénéficier, pour l'examen du droit des traités, de l'expérience que sir Humphrey Waldock a acquise comme président de la Commission du droit international et comme Rapporteur spécial chargé de cette question.

20. M. Yasseen pense, par ailleurs, que le débat général sur le droit des traités ne devrait pas être soumis à des limites, mais tende à préparer la conférence de plénipotentiaires et permette aux délégations de soulever des problèmes bien précis et de procéder à un échange de vues qui pourrait se révéler extrêmement précieux.

21. Le PRESIDENT déclare que c'est bien ainsi qu'il l'entend et que les membres de la Commission,

sans toutefois présenter d'amendements au projet d'articles sur le droit des traités, pourront discuter en détail de ses diverses dispositions. Pour tirer parti de la présence de sir Humphrey Waldock, qui doit bientôt quitter New York, il suggère à la Commission d'adopter la procédure qu'il a indiquée.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 5.