Nations Unies
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
VINGTIÈME SESSION
Documents officiels

SIXIÈME COMMISSION, 851e SÉANCE

Jeudi 14 octobre 1965, à 10 h 50

NEW YORK

SOMMAIRE

Page

Point 87 de l'ordre du jour:
Rapports de la Commission du droit international sur les travaux de ses seizième et dix-septième sessions (suite) 77

Président: M. Abdullah EL-ERIAN (République arabe unie).

POINT 87 DE L'ORDRE DU JOUR

Rapports de la Commission du droit international sur les travaux de ses seizième et dix-septième sessions (A/5809, A/6009; A/C.6/L.557 à L.559 et Corr.1, L.560, L.561) [suite]

1. M. BEJASA (Philippines) s'accorde avec la Commission du droit international pour reconnaître que la plus haute priorité doit être accordée à l'achèvement des travaux relatifs au droit des traités et aux missions spéciales; en conséquence, il approuve les recommandations formulées par la Commission au sujet de l'organisation de ses travaux (voir A/6009, chap. IV). Il signale que sa délégation a pris bonne note des incidences financières des décisions de la Commission, telles qu'elles ont été exposées par le Secrétariat (A/C.6/L.557). Il approuve également les mesures concrètes qui ont été prises par la Commission pour coopérer avec d'autres organismes et développer l'échange de documents avec ceux-ci. Il constate avec satisfaction que l'organisation par l'Office européen des Nations Unies d'un séminaire de droit international a suscité un grand intérêt parmi les membres de la Sixième Commission; il espère que des bourses pourront être attribuées à des ressortissants de pays en voie de développement pour qu'ils assistent aux séminaires qui seront organisés à l'avenir. La délégation des Philippines soumettra en temps utile ses observations relatives aux projets d'articles sur le droit des traités, et n'a pour l'instant que quelques remarques préliminaires à formuler. Il approuve la décision confirmée par la Commission du droit international à sa dix-septième session (A/6009, chap. II, par. 18) de présenter les projets d'articles sous une forme qui puisse servir de base à l'élaboration d'une convention ou de les rassembler en un texte unique. Il a pris bonne note du fait que la Commission envisage de soumettre ces projets d'articles à une nouvelle revision lors de sa dix-huitième session afin d'harmoniser la terminologie, de rendre les diverses dispositions plus cohérentes et de les énoncer dans un ordre approprié, espérant que l'on aboutira à un projet définitif parfaitement intégré.

2. Au moment où la Commission du droit international va parachever son œuvre, il serait extrêmement utile qu'elle étudie la possibilité de prévoir des dispositions en vertu desquelles les Etats signataires à la Convention accepteraient la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice pour tout différend que pourraient soulever la validité, l'interprétation et l'application des traités. La délégation des Philippines est consciente des problèmes que pourrait susciter cette initiative; en particulier, certains jugeront peut-être inopportun d'envisager cette question dans un projet de droit des traités. L'importance croissante que l'on attache au respect de la règle de droit dans les relations internationales et aux principes du règlement pacifique des différends constitue un signe encourageant, et, si un grand nombre d'Etats n'ont pas encore reconnu la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice, de nombreuses délégations ont formulé des vœux à ce sujet au cours du débat général à l'Assemblée générale. Le travail de rédaction du projet définitif du droit des traités qui lui est confié offre à la Commission une occasion d'intervenir utilement en invitant les Etats à exprimer leurs opinions et à traduire en termes concrets et positifs leur attachement au principe du règlement pacifique des différends qui est énoncé dans la Charte.

3. M. PASHA (Pakistan) rend hommage aux membres de la Commission du droit international pour leur contribution précieuse au développement progressif du droit international. Le Gouvernement pakistanais étudie à l'heure actuelle les rapports de la Commission sur les travaux de ses seizième (A/5809) et dix-septième (A/6009) sessions et communiquera bientôt au Secrétariat des observations écrites sur ces documents. Le représentant du Pakistan se bornera donc pour le moment à formuler quelques remarques préliminaires.

4. Les buts de la Charte ne peuvent être atteints et ses principes ne peuvent être respectés que si les Etats Membres remplissent de bonne foi les obligations internationales qu'ils ont assumées. C'est pourquoi la délégation pakistanaise attache une grande importance au principe pacta sunt servanda et à la manière dont il est énoncé dans l'article 55 du projet de droit des traités (A/5809). Comme l'a déclaré fort justement la Commission du droit international, c'est là le principe fondamental du droit des traités. Il faut donc s'assurer qu'il ne sera pas affaibli ou sapé dans la formulation qui en sera donnée dans le projet de droit des traités.

5. La Commission du droit international doit s'assurer que ce projet reflétera comme il convient les opinions et les intérêts de tous les membres de la

communauté internationale. Le temps n'est plus où le droit international servait d'outil aux puissances coloniales. Il est devenu l'instrument de la coexistence pacifique entre des systèmes sociaux, économiques et politiques différents et le garant des intérêts de tous les membres de la communauté internationale.

6. La délégation pakistanaise appelle l'attention de la Commission sur la pratique de certains Etats qui consiste à dénoncer unilatéralement les accords et les traités internationaux qu'ils ont conclus, sans le consentement de l'autre partie ou sans une décision de l'Organisation des Nations Unies. Les accords internationaux sont valides à moins que les parties ne décident de les remplacer, d'un commun accord. Ils ne cessent pas d'être en vigueur du fait qu'une des parties ne les a pas exécutés. Cela reviendrait à dénoncer un accord ayant force obligatoire. Si le droit international a pour objectif de stabiliser les relations juridiques entre les Etats, il s'ensuit que l'on ne peut accepter une doctrine qui permettrait à un Etat de ne pas exécuter un accord en invoquant un changement de circonstances. Cette doctrine saperait la Charte et tout système de paix fondé sur elle. La situation devient encore plus dangereuse lorsque le changement de circonstances invoqué pour dénoncer un accord international n'est imputable à nulle autre que la partie même qui cherche à dénoncer l'accord. Il se peut que l'examen de cette question ait pour objet, entre autres, d'établir que le principe de la clause rebus sic stantibus n'est simplement, comme le dit J. L. Brierly, qu'une règle d'interprétation qui assure qu'un effet raisonnable sera donné à un traité au lieu de l'effet déraisonnable qui découlerait d'une adhésion littérale à ses seuls termes exprès[1/]. Mais, même en tant que règle d'interprétation, elle ne doit être appliquée que par accord des parties ou par un organe impartial, judiciaire ou arbitral.

7. La délégation pakistanaise félicite l'Office européen des Nations Unies d'avoir pris l'initiative d'organiser un séminaire de droit international. Elle espère toutefois que le nombre des ressortissants des pays en voie de développement qui participeront à ces séminaires sera augmenté.

8. On doit également louer la Commission du droit international d'avoir établi des contacts avec le Conseil interaméricain de jurisconsultes et le Comité juridique consultatif africano-asiatique. Il faut espérer qu'elle nouera également des liens avec d'autres organismes.

9. Pour conclure, M. Pasha tient à souligner que, tout en reconnaissant l'intérêt qu'il y a à ce que les travaux de la Commission du droit international sur le projet de droit des traités et sur les missions spéciales soient achevés avant que n'expire le mandat de ses membres actuels, la délégation pakistanaise estime que l'on ne saurait trop insister sur l'importance de la question des procédures arbitrales, qui mérite d'être examinée au plus tôt par la Commission du droit international.

10. M. SPERDUTI (Italie) juge le texte revisé de la première partie du projet d'articles sur le droit des traités (voir A/6009, chap. II) généralement plus satisfaisant que le texte précédent, plus utile comme base de négociation entre les Etats. Mais il s'agit encore d'une œuvre partielle, et les solutions qu'elle présente sont solidaires de problèmes sur lesquels la Commission devra adopter des décisions finales lors de la revision des autres parties. C'est ainsi qu'il faudra attendre la revision de l'article 31 pour connaître la manière exacte dont la Commission envisage le problème des rapports entre le droit international et le droit constitutionnel dans la formation du consentement des Etats à être liés par des engagements inscrits dans le texte d'un traité. Aussi bien le Gouvernement italien se réserve-t-il de communiquer par écrit ses commentaires détaillés sur les projets d'articles qui soulèvent presque tous des problèmes difficiles.

11. Le droit des traités revêt une importance d'autant plus grande que les traités, sans être le seul moyen susceptible d'engendrer des obligations internationales, représentent la source par excellence du droit international. Non seulement, en effet, le nombre des matières régies par la coutume internationale et les principes généraux du droit est relativement restreint, mais, ces coutumes et ces principes généraux ne relevant pas toujours de la catégorie du jus cogens, les traités peuvent en principe y déroger.

12. Par ailleurs, depuis l'entrée sur la scène internationale d'un grand nombre d'Etats nouveaux, il est devenu nécessaire d'élaborer, avec le concours de ces Etats, un corps de règles certaines sur le droit des traités, afin de favoriser le développement des relations amicales entre Etats par le moyen d'une charpente bien solide de règles relevant de la constitution même de la collectivité internationale.

13. C'est pourquoi la délégation italienne estime souhaitable que la Sixième Commission, en tant qu'organe composé de représentants d'Etats, réaffirme son approbation de la décision de la Commission du droit international de donner à la codification de droit des traités la forme d'une convention.

14. Il faut également faire en sorte que la Commission du droit international puisse s'acquitter de sa tâche aussitôt que possible et de la manière la plus convenable. Dans cet esprit, la délégation italienne votera en faveur du projet de résolution A/C.6/L.559 et Corr.1, présenté par le Liban et le Mexique, qui comporte l'approbation du programme de travail intensifié envisagé par la Commission en vue de compléter ses travaux sur le droit des traités et les missions spéciales avant la fin de son mandat. En outre, pour que la Commission dispose de tous les éléments nécessaires, il siérait que le rapport de la Sixième Commission fît état de la nécessité pour les gouvernements de faciliter l'œuvre de la Commission du droit international en lui faisant connaître dans la plus large mesure leurs points de vue et leurs observations.

15. Enfin, pour que le travail de codification ne perde pas sa valeur pratique faute d'un nombre suffisant de ratifications ou d'acceptations, la Sixième Commission devrait examiner à une date rapprochée de quelle manière l'Assemblée générale pourrait,

1/ J. L. Brierly, The Law of Nations, 6ème éd. (Oxford, Oxford University Press, 1963), p. 336.

tout en respectant l'autonomie souveraine des Etats, déployer des efforts efficaces en vue d'obtenir la participation la plus large possible aux conventions établies sous les auspices des Nations Unies, en envisageant par exemple des procédures comme celles que prévoit l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

16. M. VEROSTA (Autriche) rappelle que la Commission du droit international était tout d'abord favorable à l'établissement d'un code déclaratif sur le droit des traités qui ferait l'objet d'une recommandation ou d'une résolution de l'Assemblée générale, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, et avait rédigé un projet d'articles conforme à ce point de vue. Puis, à ses treizième et quatorzième sessions, elle a finalement opté pour un projet de convention multilatérale, observant "que le projet d'articles adopté provisoirement et soumis aux gouvernements contenait encore certains éléments d'un "code" et que, conformément à sa décision, ces éléments devaient, dans la mesure du possible, être éliminés au cours de la revision des articles" (A/6009, chap. II, par. 17). Elle estimait en outre "que cette observation s'appliquait particulièrement aux articles de la première partie sur la conclusion, l'entrée en vigueur et l'enregistrement des traités, dont la revision constituait sa tâche principale au cours de la présente session" (ibid.). En conséquence, la Commission du droit international a supprimé les paragraphes 1 b et g de l'article premier ainsi que les articles 5, 14 et 27, et remis à plus tard sa décision quant aux alinéas 1 c et f (ter) du paragraphe 1 de l'article premier et aux articles 8, 9, 11 et 13. Cette nécessité montre la difficulté que présente le passage d'une conception à l'autre. La majorité des membres de la Sixième Commission a suivi le revirement de la Commission du droit international; deux pays seulement sont restés fidèles au point de vue exprimé par la Commission du droit international en 1959, notamment le Gouvernement autrichien, qui a soumis des observations écrites à ce sujet le 23 février 1965 (A/CN.4/175) et qui a suivi attentivement depuis lors l'évolution de l'opinion publique mondiale, qu'expriment les débats de la Sixième Commission. La délégation autrichienne ne fera pas obstacle à l'adoption d'une convention multilatérale si tel est le vœu de l'Assemblée générale, mais elle estime que l'adoption d'un code conviendrait aussi bien, sinon mieux, au travail de codification du droit des traités. La Commission du droit international a elle-même exposé les raisons qui motivent ce choix dans son rapport sur sa onzième session: elle a souligné en premier lieu qu'il semblait peu indiqué qu'un code relatif au droit des traités revête de lui-même la forme d'un traité et déclaré qu'il serait plus approprié que ce code ait une base non contractuelle[2]. Elle a observé, en second lieu, qu'une grande partie du droit des traités ne se prêtait pas spécialement à la forme conventionnelle, puisqu'elle comprenait des exposés de principes et des règles abstraites qui pouvaient être plus facilement formulées dans un code. Le code présentait également l'avantage de permettre l'incorporation d'un certain nombre de dispositions à but déclaratif ou explicatif qu'il ne serait pas possible de faire figurer dans un texte qui se limiterait strictement à l'énoncé d'obligations. La Commission du droit international a souligné enfin que de telles dispositions présentaient une très grande utilité parce qu'elles servaient à élucider, d'une façon tangible, les principes juridiques ou les raisonnements qui avaient inspiré la rédaction des différents articles. Ces raisons sont encore valables et, bien que trois pays seulement aient explicitement pris position pour l'adoption d'un code, notamment la Grèce au cours de la présente session, la majorité qui est favorable à l'adoption d'une convention multilatérale est probablement moins substantielle qu'il n'est affirmé dans le rapport.

17. La Commission du droit international a exposé dans ses rapports sur ses seizième et dix-septième sessions les raisons qui, à son avis, motivent ce revirement. La première est d'ordre théorique: "En premier lieu, un code déclaratif, si bien formulé soit-il, ne saurait, de par la nature même des choses, avoir la même efficacité qu'une convention de codification ("convention for consolidating the law")[3]." Le représentant de l'Autriche s'interroge sur le sens du mot "consolidate": la "common law" des pays anglo-saxons n'a jamais fait l'objet d'aucune codification et s'est pourtant révélée plus solide que les constitutions de certains pays européens. Il ne peut s'agir que de formuler les règles du droit coutumier international sous forme d'articles écrits, donc, dans le cas présent, de rassembler autant de signatures que possible sous lesdits articles et autant de ratifications sans réserves. Or, ce résultat peut être obtenu aussi bien avec un code qu'avec une convention. L'argument qu'exprime la formule "de par la nature même des choses" ne justifie rien, même si l'on appartient, comme le représentant de l'Autriche, à l'école du droit naturel. C'est peut-être pourquoi la Commission s'estime obligée d'ajouter: "or, la codification ("consolidation") du droit des traités est d'une importance particulière à l'heure actuelle où un si grand nombre d'Etats nouveaux sont devenus depuis peu membres de la communauté internationale"[3]. Cela ne fait qu'annoncer le second argument qui suit: "En second lieu, la codification du droit des traités au moyen d'une convention multilatérale donnerait à tous les nouveaux Etats la possibilité de participer directement à la formulation du droit, et il apparaît extrêmement souhaitable à la Commission que ces Etats participent à l'œuvre de codification afin de pouvoir donner au droit des traités les fondements les plus larges et les plus solides[3]." Mais, ici encore, ce résultat pourrait tout aussi bien être obtenu en adoptant un code.

18. Il existait enfin une troisième possibilité, qui consistait à incorporer un code du droit des traités dans une convention multilatérale, ou bien à en faire une annexe qui serait jointe à cette convention multilatérale, l'annexe ayant la même force obligatoire que la convention elle-même; les règles relatives à la guerre terrestre qui sont jointes en annexe à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, conclue à La Haye le 18 octobre 1907, ont la même force obligatoire que celle-ci et

[2] Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, Supplément No 9, par. 18.

[3] Ibid., dix-septième session, Supplément No 9, par. 17.

constituent en quelque sorte un précédent. La délégation autrichienne aimerait savoir pourquoi la Commission n'a pas adopté cette solution. En tout état de cause, elle voudrait connaître plus en détail les raisons qui ont motivé son revirement. Il lui suffirait de savoir que la Commission a choisi cette formule pour des raisons pratiques et non pas parce qu'elle présente des avantages théoriques.

19. La délégation autrichienne est entièrement favorable au programme de travail proposé par la Commission du droit international et espère que le texte complet du projet de convention de droit des traités sera présenté à l'Assemblée générale à sa vingt et unième session; les gouvernements auront d'importantes décisions à prendre quant à la forme à donner aux projets d'articles et quant à la date de la réunion d'une conférence diplomatique sur le droit des traités.

20. Quant à l'adoption d'un projet de convention unique, cette solution se serait imposée tout naturellement si l'on avait adopté la formule d'un code. La délégation autrichienne avait tout d'abord supposé que la Commission renonçait à préparer un code de peur de ne pouvoir obtenir l'approbation des Etats sur un texte unique et dans l'espoir d'obtenir leur signature et leur ratification pour chaque convention une par une. Mais la Commission a finalement conclu que les règles de droit énoncées dans les différentes parties du projet étaient si étroitement liées entre elles qu'il était souhaitable de les codifier dans une convention unique. Elle a estimé que, bien que certaines matières du droit des traités puissent être traitées séparément, une coordination satisfaisante des règles régissant les différentes matières ne semblait pouvoir être obtenue que si elles étaient incorporées dans une seule série d'articles étroitement intégrés. En conséquence, elle a décidé de remanier l'ordonnance des articles du projet au cours de la revision de manière à en faire une convention unique. Par ce raisonnement, on en revient à l'idée initiale de code: les projets d'articles constitueront un code abrégé du droit des traités sous forme de convention multilatérale. La délégation autrichienne espère que l'on parviendra effectivement à faire signer et ratifier par tous les Etats un projet de convention unique, mais elle estime que faire ratifier une convention qui ne comprendrait qu'une partie des projets d'articles constituerait déjà un résultat très appréciable.

21. Quant à la dernière série d'articles sur le droit des traités, le représentant de l'Autriche signale que, dans le texte des articles 72 et 73 relatifs aux traités rédigés en deux ou plusieurs langues et des commentaires qui suivent, on a utilisé, d'une part, l'expression "une version rédigée dans une langue autre que l'une de celles dans lesquelles le texte du traité a été authentifié" et, d'autre part l'expression "traduction". Rien n'explique dans le rapport (A/5809) de la Commission du droit international la différence qui existe entre ces deux expressions. Toutes deux signifient qu'il s'agit d'une traduction, le mot "version" désignant peut-être une traduction plus libre.

22. Le représentant de l'Autriche attire l'attention sur le fait que les traductions, même les "traductions officielles" des traités plurilingues, sont généralement établies de deux façons. Ou bien la traduction suit très étroitement le texte établi dans l'une des langues dans lesquelles le traité a été authentifié, ou bien on traduit un article du traité à partir du texte rédigé dans la langue officielle A (par exemple l'anglais), et d'autres articles à partir du texte rédigé dans une autre langue officielle (par exemple le français); cela a été le cas par exemple pour la traduction officielle en allemand du Pacte de la Société des Nations. Si la seconde méthode est adoptée, on obtient non pas une traduction — laquelle par définition même doit suivre uniquement l'un des textes officiels aussi étroitement que possible — mais plutôt une "version". En conséquence, il sera peut-être possible de réserver le terme "traduction", dans le texte définitif des articles 72 et 73 du projet et des commentaires y relatifs, à une traduction qui suive aussi étroitement que possible le texte établi dans l'une des langues dans lesquelles le traité a été authentifié, et le terme "version" à une traduction établie article par article à partir de différentes langues dans lesquelles le traité a été authentifié.

23. Par ailleurs, elle espère que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités fera l'objet d'une préparation adéquate. L'organisation de la procédure mérite une attention toute particulière: le représentant d'Israël a le premier attiré l'attention de la Sixième Commission sur ce problème, ayant été surpris par l'évolution de la procédure qu'il a constatée en consultant le procès-verbal des conférences de codification tenues à Genève en 1958[4] et à Vienne en 1961[5] et 1963[6]. Le représentant de l'Autriche a mentionné ce problème dans son discours de clôture alors qu'il était Président de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires[7]. La procédure adoptée dans les conférences de codification est généralement copiée sur le règlement intérieur de l'Assemblée générale, alors que celui-ci, qui a été conçu pour des débats politiques n'est peut-être pas très bien adapté à des discussions à caractère juridique. Ce sont les articles 91 et 92 du règlement intérieur de l'Assemblée générale qui ont créé les plus grandes difficultés à la Conférence de Vienne sur les relations consulaires en 1963. Ces dispositions offraient en effet à quiconque voulait réduire à néant une proposition adoptée à la majorité simple par les comités un moyen facile d'y parvenir en séance plénière. L'imprécision n'est pas permise lorsqu'on codifie le droit, alors que les questions politiques peuvent faire l'objet de compromis. Par ailleurs, l'article 92 permet la multiplication d'amendements et de motions séparées qui peuvent vider un projet d'articles de sa substance.

24. Le représentant de l'Autriche voudrait à cet égard proposer deux remèdes. Il serait souhaitable que le Président ait la possibilité de suspendre une

---

4/ Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Genève, 24 février-27 avril 1958.

5/ Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Vienne, 2 mars-14 avril 1961.

6/ Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Vienne, 4 mars-22 avril 1963.

7/ Voir Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, documents officiels, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente: 63.X.2), p. 108.

séance ou de mettre fin au débat relatif à un point de l'ordre du jour pour accorder aux délégués un délai de réflexion. D'autre part, le Président devrait pouvoir décider une courte suspension de séance pour prendre l'avis des chefs de délégation, des vice-présidents de la conférence ou d'un représentant du Secrétariat de l'ONU. Par ailleurs, les délégations devraient avoir la possibilité de proposer en priorité une courte suspension de séance afin de déterminer, par un nouvel examen et des consultations, les incidences juridiques des nouveaux amendements et des divisions du vote séparé qui sont demandées. Au cours d'une conférence de codification, le Président devrait même encourager les délégations à poser des questions sur les incidences juridiques d'amendements et d'une demande de vote séparé.

25. Enfin, le représentant de l'Autriche évoque une suggestion qu'il a lui-même avancée au cours d'un débat consécutif à une conférence relative aux règles de procédure qu'il a prononcée à l'Université d'Edimbourg en 1963: après avoir procédé à la première lecture de la Convention, on devrait interrompre les débats pendant plusieurs mois afin de permettre aux gouvernements de faire le point. Cela reviendrait à réunir en fait deux conférences successives sur un même sujet; il s'agit donc d'une question qui doit être tranchée par les gouvernements et le Secrétaire général.

26. La délégation autrichienne se joint donc à la délégation d'Israël pour proposer que l'on étudie attentivement la procédure à suivre avant de réunir la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités.

27. Enfin, M. Verosta précise qu'il n'a pas encore été autorisé à inviter la Conférence à se tenir à Vienne, mais son gouvernement accueillera favorablement cette proposition à un stade ultérieur.

28. M. BARTOS (Président de la dix-septième session de la Commission du droit international) rend hommage à l'esprit de collaboration féconde qui a présidé aux débats de la Sixième Commission sur les rapports de la Commission du droit international. Si celle-ci veut faire œuvre solide et durable, elle a besoin que l'évolution continue du droit et de la vie même des pays, des régions et de la collectivité internationale lui demeurent présentes grâce à un courant incessant d'échanges avec les organisations internationales, les gouvernements et toutes les autres sources possibles de renseignements.

29. C'est ainsi que la Sixième Commission peut, par son opinion, contribuer à faire cristalliser une tendance à fortifier le droit des Nations Unies qui s'est dégagée au sein de la Commission du droit international: celle-ci incline, sur la base de l'Article 103 de la Charte, à faire prévaloir les principes de la Charte lorsqu'ils entrent en conflit avec les règles du droit international positif, non seulement en tant que critères d'obligations contractuelles, mais en tant que sources du droit international.

30. Pour leur part, les gouvernements, par leurs observations écrites et les interventions de leurs représentants à la Sixième Commission, peuvent aider la Commission du droit international aussi bien à discerner le sens du développement progressif du droit international qu'à en préciser les limites: les professeurs et les jurisconsultes qui composent la Commission ont en effet pour tâche de réaliser un équilibre non seulement entre leurs convictions respectives et les traditions nationales fort diverses qu'ils représentent, mais aussi entre ces traditions juridiques elles-mêmes et l'évolution constante de la vie internationale. C'est ainsi que l'expression jus cogens ne recouvre pas pour tous le même postulat quant à ce qui constitue à un moment donné le droit international positif moderne. De même, la clause rebus sic stantibus étant devenue sujette à une interprétation historique, les membres de la Commission du droit international sont appelés à se demander ce que devient, après l'abolition de la monarchie chez l'une des parties, un traité bilatéral contenant des garanties à base monarchique, quel effet l'industrialisation radicale d'un pays peut avoir sur les traités commerciaux qu'il avait conclus dans le cadre d'une économie purement agricole, et si une révolution nationale à retentissements internationaux doit être considérée comme une circonstance purement intérieure ou comme un changement de circonstances susceptible de modifier l'application des traités. Le monde entier est d'ailleurs en proie à des transformations profondes, et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne signifie pas, en 1965, ce qu'il signifiait en 1946. Dans tous ces domaines, le rôle des gouvernements est de refléter dans leurs observations les grands courants de pensée et l'orientation de l'évolution.

31. Cela est particulièrement vrai des gouvernements des Etats récemment parvenus à l'indépendance qui, absents de la Commission du droit international à l'origine, y siègent en nombre croissant depuis son élargissement. La Commission cherche à tenir le plus grand compte de l'opinion de ces Etats, aujourd'hui souverains et égaux mais encore handicapés par leur histoire, en ce qu'ils n'ont pas pu, au XIXème siècle, participer avec les pays occidentaux à l'élaboration du droit international public. Ce sont eux qui ont demandé que les projets d'articles prennent la forme d'une convention, afin de pouvoir participer en toute égalité à l'élaboration et à la revision des règles, à leur signature et à leur ratification, et, ce faisant, déterminer leur application future. En effet, les dispositions d'une convention sont décisives par elles-mêmes alors que, pour un code, le facteur décisif est l'interprétation elle-même asservie à une tradition juridique établie. M. Bartoš engage les pays en voie de développement désireux d'influencer l'élaboration d'un droit international universel à participer de la manière la plus active aux travaux de codification, en fournissant à la Commission du droit international des observations raisonnées, de préférence sous forme écrite. M. Bartoš conseille, à cette occasion, aux diverses délégations de s'assurer, par la lecture attentive des comptes rendus analytiques, que les opinions qu'elles ont exprimées au cours des débats y sont complètement et fidèlement exprimées, et à fournir dans toute la mesure possible à la Commission du droit international des textes écrits qu'elle puisse étudier par la suite.

32. La Commission du droit international cherche toujours à tenir le plus grand compte de toutes les

opinions exprimées et des traditions qui les inspirent. En fait, le reproche qu'on lui a fait d'utiliser indifféremment les expressions "enter into force" (entrer en vigueur) et "enter into operation" (entrer en application) tient précisément au souci qu'elle a eu de maintenir et de préciser la nuance de sens qui sépare ces deux notions (dont l'une est empruntée au droit anglo-saxon); car un texte qui devient partie du droit positif n'est pas nécessairement ipso facto applicable. On a également critiqué les expressions de "traité de portée générale" et "traité d'intérêt général", sans peut-être prendre garde au fait qu'elles correspondent à l'une des définitions de l'article premier dont la Commission a décidé de remettre à plus tard la formulation définitive.

33. La Commission du droit international aurait également besoin de liens plus étroits avec les organisations intergouvernementales et aussi avec les diverses sources de la science du droit international. Dans le même ordre d'idées, les séminaires de droit international, outre leur rôle de moyen d'enseignement, pourraient aussi constituer une excellente prise de contact entre les jurisconsultes d'hier et d'aujourd'hui et ceux de demain.

34. M. Bartoš est reconnaissant au représentant de l'Autriche d'avoir soulevé la question de règlement intérieur d'une conférence diplomatique de codification du droit des traités, question trop souvent négligée et pourtant essentielle au succès d'une telle conférence. Il y aurait lieu également d'établir des liens directs entre l'appareil de la Conférence et la Commission du droit international.

35. Il importe que la Commission du droit international puisse achever son travail sur le droit des traités avant l'expiration du mandat de ses membres actuels, et c'est pour cela qu'elle a demandé six semaines supplémentaires. Un changement d'équipe exposerait en effet la Commission à devoir recommencer le travail déjà fait, et la perte qui en résulterait serait hors de proportion avec l'économie budgétaire réalisée.

36. En terminant, M. Bartoš remercie une fois de plus les gouvernements de l'appréciation dont ils ont fait preuve pour le travail de la Commission du droit international, et fait appel à eux pour qu'ils continuent, en lui fournissant leurs observations, leur fructueuse collaboration avec elle.

37. M. AGO (Président de la seizième session de la Commission du droit international) souligne l'intérêt que présente pour la Commission du droit international la discussion qui vient de se dérouler au sein de la Sixième Commission. La plupart des orateurs ont insisté sur le caractère provisoire de leurs observations et ont réservé l'attitude définitive de leur gouvernement, tout en promettant de communiquer au plus tôt au Secrétariat des observations écrites. M. Ago leur demande d'intervenir auprès de l'organisme gouvernemental compétent de leur pays pour que cette promesse soit tenue. Il serait utile, d'ailleurs, que pour établir ces observations écrites les services juridiques des différents gouvernements procèdent à un examen approfondi non seulement des rapports mais également des procès-verbaux de la Commission du droit international. Il se peut en effet que la lecture des délibérations de cet organe permette à ces services de revenir sur certaines propositions qu'ils auraient envisagé de faire, n'ayant pris connaissance que des seuls rapports.

38. Il a été beaucoup question de l'utilité d'une simplification des projets d'articles. C'est une question qui a retenu l'attention de la Commission du droit international. Si l'on compare le texte initial de la première partie du projet [8] avec le texte revisé (A/6009, chap. II, B), on constatera que ce dernier est bien plus simple. Nul doute que la Commission du droit international ne procède de même lorsqu'elle examinera en deuxième lecture les deuxième et troisième parties du projet. Il ne faut pourtant pas pousser ce souci de simplification à l'excès et ne chercher à codifier en définitive que les points sur lesquels l'accord général s'est fait. Cette attitude ne répond pas aux exigences actuelles de la codification du droit international. C'est en se penchant sur les points les plus controversés que la Commission du droit international fera œuvre vraiment durable.

39. On a également reproché à la Commission du droit international d'avoir présenté certaines règles de droit dont le texte constituait trop une énonciation de principes, ce qui se concevrait mieux dans un code que dans une convention. Pourtant, on ne doit pas considérer tout article contenant une énonciation de principes comme superflu. Il faut se garder d'oublier qu'il s'agit d'établir un système et de remplacer le droit non écrit par le droit écrit, pour aboutir à des règles acceptées par tous. Il existe de profondes différences entre les diverses conventions, et il importe de distinguer entre celles qui se résolvent en un faisceau de droits et d'obligations et celles qui s'apparentent à la fonction législative dans la société internationale. C'est pourquoi il n'est peut-être pas inutile que certains articles constituent une énonciation de principes.

40. Il ne faut pas oublier non plus que souvent le texte adopté est le fruit de longues discussions et de la confrontation de vues différentes. Si la Commission du droit international a finalement adopté certains textes à l'unanimité ou presque, il n'en reste pas moins qu'au départ les conceptions philosophiques, politiques et juridiques en présence étaient fort différentes. Souvent, le texte adopté représente un point de convergence entre ces conceptions différentes, le seul sur lequel il ait été possible de parvenir à un accord. C'est pourquoi M. Ago demande aux gouvernements de tenir compte de ce long travail de rapprochement. La codification du droit international d'aujourd'hui ne peut pas être représentée par le triomphe d'une conception sur une autre. Il faut que chacun soit prêt à consentir certains sacrifices.

41. Ce n'est pas de gaieté de cœur que la Commission du droit international a jugé nécessaire de tenir une session d'hiver en 1966 et de prolonger sa session d'été de la même année. Elle est consciente des incidences financières d'une telle décision, mais le fait que cela lui permettra d'achever rapidement

[8] Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Supplément No 9, chap. II.

son travail de codification peut représenter en définitive une économie si l'on peut éviter ainsi qu'une nouvelle commission n'ait à reprendre ce travail de fond en comble.

42. On a exprimé l'idée, au sein de la Sixième Commission, qu'il serait utile que la Commission du droit international siège parfois ailleurs qu'à Genève pour mieux faire connaître l'importance de ses travaux. Deux considérations militent contre cette idée. Tout d'abord, statutairement, la Commission du droit international doit tenir ses sessions au Siège de l'Office européen des Nations Unies à moins qu'elle ne soit invitée par un gouvernement qui prendrait tous les frais supplémentaires à sa charge. D'autre part, la Commission n'a pas à ajouter à sa tâche déjà lourde en cherchant à faire œuvre de propagande. Elle doit consacrer tout le temps dont elle dispose aux travaux qu'elle a mandat d'accomplir, et ce en milieu clos. La Sixième Commission devra étudier d'autres moyens permettant de mieux faire connaître l'œuvre de codification internationale.

43. S'agissant de la forme à donner aux projets d'articles, M. Ago souligne que tous les rapporteurs spéciaux s'étaient prononcés en faveur d'une convention, à l'exception de sir Gerald FitzMaurice, qui avait opté, à un moment donné, pour le code. Mais sir Humphrey Waldock, lorsqu'il avait été pressenti pour remplir les fonctions de rapporteur spécial, avait presque posé comme condition de son acceptation que les projets d'articles prennent la forme d'une convention. La Commission est donc simplement revenue à la forme choisie à l'origine. On doit noter d'ailleurs que, dès le moment où sa composition a été élargie, toute idée de code a été abandonnée. Peut-être l'emploi de ce terme de "code", emprunté à la langue anglaise, et qui n'a pas ici la même signification que celle donnée au mot code en français, a-t-il provoqué une équivoque. Mais il s'agit somme toute de savoir ce que l'on entend faire des projets d'articles. Doivent-ils ne servir que de modèle ou de guide ou doit-on y définir des règles obligatoires pour tous les Etats? Il semble bien que c'est ce dernier rôle que l'on entend leur faire jouer. Dans ces conditions, peu importe le nom qui sera donné à cet instrument, qu'il s'appelle traité, code, ou déclaration, pourvu qu'il constitue un corps de règles obligatoires. M. Ago note à ce propos que l'opposition du représentant de l'Autriche à l'idée d'une convention n'est peut-être pas aussi profonde qu'elle le semble puisque la délégation autrichienne vient de proposer que se tienne à Vienne la conférence diplomatique qui mettrait au point une convention sur le droit des traités.

44. Pour ce qui est de la question de savoir si les articles seront présentés sous la forme d'une convention unique, M. Ago invite la Sixième Commission à ne pas se laisser impressionner par le précédent des conventions sur le droit de la mer. Le mot "mer" est le seul lien qui unisse ces conventions. Mais la mer territoriale, la haute mer, le plateau continental sont des questions bien distinctes qu'il était normal de traiter dans des conventions distinctes. Il en va différemment en ce qui concerne le droit des traités. Ce droit possède une unité organique qu'il faut respecter.

45. Enfin, la Commission devrait se pencher sur les problèmes qui se poseront dès que la Commission du droit international aura achevé son travail. La Conférence diplomatique sur le droit des traités a une très grande importance. Son succès dépendra en grande partie de la qualité des délégués qui y prendront part. Il importe donc que les Etats se fassent représenter par des personnalités éminentes, ouvertes aux systèmes juridiques qui diffèrent du leur. Mais une fois dépassé le stade de la conférence diplomatique, un problème restera encore à trancher: celui de la ratification de la Convention. Il est nécessaire de trouver un moyen d'activer cette opération finale. Il est certes vrai qu'avant même qu'elle entre en vigueur une convention approuvée par une large majorité a déjà une autorité considérable. Elle en a néanmoins plus encore par la ratification. Or, les conventions de codification du droit international, par leur nature même, exigent quelque chose de plus que d'autres conventions. La Sixième Commission ferait œuvre très utile en se penchant sur cette question.

46. Le PRESIDENT remercie, au nom des membres de la Commission et en son nom personnel, M. Ago et M. Bartoš, respectivement présidents des seizième et dix-septième sessions de la Commission du droit international, d'avoir apporté, par leurs déclarations, une contribution si importante aux travaux de la Sixième Commission.

La séance est levée à 13 h 20.

Litho in U.N. 77602—December 1965—850