



RAPPORT
DE LA
COMMISSION DU DROIT
INTERNATIONAL

sur les travaux de sa seizième session
11 mai — 24 juillet 1964

ASSEMBLEE GENERALE

DOCUMENTS OFFICIELS : DIX-NEUVIEME SESSION

✓ SUPPLEMENT N° 9 (A/5809)

NATIONS UNIES

RAPPORT
DE LA
COMMISSION DU DROIT
INTERNATIONAL

sur les travaux de sa seizième session
11 mai — 24 juillet 1964

ASSEMBLEE GENERALE
DOCUMENTS OFFICIELS : DIX-NEUVIEME SESSION
SUPPLEMENT N° 9 (A/5809)



NATIONS UNIES
New York, 1964

NOTE

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

TABLE DES MATIERES

<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
I. — ORGANISATION DE LA SESSION	1-11	1
A. — Composition de la Commission et participation à la session....	2-3	1
B. — Bureau	4-9	1
C. — Ordre du jour	10-11	2
II. — DROIT DES TRAITÉS	12-24	3
A. — Introduction	12-23	3
B. — Projet d'articles sur le droit des traités.....	24	4
III. — MISSIONS SPÉCIALES	25-35	37
A. — Introduction	25-34	37
B. — Texte des articles 1 ^{er} à 16 du projet et commentaire.....	35	38
IV. — PROGRAMME DE TRAVAIL ET ORGANISATION DES SESSIONS FUTURES	36-40	54
V. — AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	41-52	55
A. — Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.....	41-42	55
B. — Coopération avec d'autres organismes.....	43-49	55
C. — Date et lieu de la prochaine session.....	50	55
D. — Représentation à la dix-neuvième session de l'Assemblée générale.....	51	55
E. — Hommage au Secrétaire de la Commission.....	52	55

Chapitre premier

ORGANISATION DE LA SESSION

1. La Commission du droit international, créée en application de la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947, a, conformément à son statut joint en annexe à ladite résolution et modifié ultérieurement, tenu sa seizième session à l'Office européen des Nations Unies, à Genève. La session, qui devait se tenir du 11 mai au 17 juillet 1964, a été prolongée jusqu'au 24 juillet par une décision de la Commission prise à sa 728^e séance, le 21 mai 1964. Les travaux effectués par la Commission au cours de cette session sont exposés dans le présent rapport. Le chapitre II du rapport contient 19 articles sur l'application, les effets, la modification et l'interprétation des traités. Le chapitre III contient 16 articles sur la question des missions spéciales. Le chapitre IV porte sur le programme de travail et l'organisation des futures sessions de la Commission. Le chapitre V traite d'un certain nombre de questions administratives et autres.

A. — Composition de la Commission et participation à la session

2. La Commission est composée des membres suivants :

M. Roberto AGO (Italie);
M. Gilberto AMADO (Brésil);
M. Milan BARTOŠ (Yougoslavie);
M. Herbert W. BRIGGS (États-Unis d'Amérique);
M. Marcel CADIEUX (Canada);
M. Erik CASTRÉN (Finlande);
M. Abdullah EL-ERIAN (République arabe unie);
M. Taslim O. ELIAS (Nigéria);
M. Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay);
M. Victor KANGA (Cameroun);
M. Manfred LACHS (Pologne);
M. LIU Chieh (Chine);
M. Antonio DE LUNA (Espagne);
M. Radhabinod PAL (Inde);
M. Angel M. PAREDES (Equateur);
M. Obed PESSOU (Dahomey);
M. Paul REUTER (France);
M. Shabtai ROSENNE (Israël);
M. José Maria RUDA (Argentine);
M. Abdul Hakim TABIBI (Afghanistan);
M. Grigory I. TOUNKINE (Union des Républiques socialistes soviétiques);
M. Senjin TSURUOKA (Japon);
M. Alfred VERDROSS (Autriche);
Sir Humphrey WALDOCK (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord);
M. Mustafa Kamil YASSEEN (Irak).

3. Le 12 mai 1964, la Commission a élu M. Paul Reuter (France) et M. José Maria Ruda (Argentine) aux sièges devenus vacants du fait que M. André Gros (France) et M. Luis Padilla Nervo (Mexique) avaient été élus juges à la Cour internationale de Justice.

B. — Bureau

4. A sa 722^e séance, le 11 mai 1964, la Commission a élu le bureau suivant :

Président: M. Roberto Ago;

Premier Vice-Président: M. Herbert W. Briggs;

Second Vice-Président: M. Grigory I. Tounkine;

Rapporteur: M. Mustafa Kamil Yasseen.

5. A sa 727^e séance, le 20 mai 1964, la Commission a nommé un comité de rédaction, composé comme suit :

Président: M. Herbert W. Briggs;

Membres: M. Taslim O. Elias, M. Eduardo Jiménez de Aréchaga, M. Antonio de Luna, M. Paul Reuter, M. Shabtai Rosenne, M. Grigory L. Tounkine, sir Humphrey Waldock, M. Mustafa Kamil Yasseen. M. Milan Bartoš a participé aux travaux du Comité en qualité de rapporteur spécial chargé des missions spéciales, lors de l'examen des articles relatifs à cette question. En outre, à sa 762^e séance, le 9 juillet, la Commission a élu M. Obed Pessou membre du Comité. A sa 727^e séance, la Commission a aussi décidé de prier le Comité de rédaction de se charger d'établir, outre les textes anglais et français, le texte espagnol du projet d'articles.

6. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a assisté à la 767^e séance, le 16 juillet 1964. A cette occasion, le Président de la Commission et le Secrétaire général ont prononcé des allocutions.

7. Le Président a fait remarquer qu'au moment de la fondation des Nations Unies personne n'aurait pu se douter de l'importance et de l'urgence qu'aurait à l'avenir la tâche de la Commission du droit international, créée en vertu de l'Article 13 de la Charte. Cependant, il se produit actuellement dans la société internationale, sous les auspices et avec l'encouragement des Nations Unies, une grande révolution qui a apporté l'indépendance à de nombreux Etats. Ces événements ont fait passer au premier plan le besoin urgent d'une codification et d'une évolution du droit de la communauté internationale. La Commission s'attache à la revision, à la clarification et à la codification des aspects principaux du droit international, où les principes doivent être reformulés sur la base de l'accord le plus étendu entre Etats et reposer sur des fondements rationnels et scientifiques, notamment en matière de droit des traités et de responsabilité des Etats. Le Président s'est déclaré convaincu que, si la Commission peut mener à bien le programme ambitieux qu'elle s'est tracé et si les Etats parachevent cette œuvre dans des conférences diplomatiques, il en résultera un progrès sans précédent depuis l'époque de Grotius.

8. Répondant au Président de la Commission, le Secrétaire général a déclaré que, d'après les renseignements dont il dispose, l'œuvre accomplie par la Commission est remarquable. Il a souligné que l'un des principes fondamentaux de la Charte veut que tous les Etats Membres pratiquent la tolérance, entretiennent des relations de bon voisinage et s'unissent pour atteindre des objectifs communs. Il s'est déclaré convaincu que les auteurs de la Charte avaient en vue l'harmonisation de l'ensemble des activités politiques, écono-

miques, sociales et juridiques des Etats Membres de l'Organisation.

9. M. Constantin A. Stavropoulos, conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, a assisté à la 760^e séance, le 7 juillet 1964. M. Yuen-li Liang, directeur de la Division de la codification au Service juridique, a représenté le Secrétaire général et a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission.

C. — Ordre du jour

10. La Commission a adopté, pour sa seizième session, l'ordre du jour ci-après:

1. Nomination à des sièges devenus vacants après élection (article 11 du statut).

2. Question de la prolongation de la présente session.
3. Droit des traités.
4. Missions spéciales.
5. Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.
6. Question de l'organisation des futures sessions.
7. Date et lieu de la dix-septième session.
8. Coopération avec d'autres organismes.
9. Questions diverses.

11. Au cours de la session, la Commission a tenu 53 séances publiques et quatre séances privées. En outre, le Comité de rédaction a tenu 10 séances. La Commission a examiné tous les points de son ordre du jour.

Chapitre II

DROIT DES TRAITÉS

A. — Introduction

APERÇU DES DÉBATS DE LA COMMISSION

12. A ses quatorzième et quinzième sessions, la Commission a adopté à titre provisoire les parties I (art. 1^{er} à 29) et II (art. 30 à 54) de son projet d'articles sur le droit des traités, comportant respectivement 29 articles sur la conclusion, l'entrée en vigueur et l'enregistrement des traités et 25 articles sur le défaut de validité et la terminaison des traités. Lorsqu'elle a adopté les première et deuxième parties, la Commission a décidé, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, de les communiquer aux gouvernements, par l'entremise du Secrétaire général, en leur demandant de faire connaître leurs observations. A sa quinzième session, la Commission a décidé de poursuivre l'étude du droit des traités à sa prochaine session, de donner priorité à cette question et d'examiner à ladite session les questions de l'application, de l'interprétation et des effets des traités.

13. A la présente session, le rapporteur spécial a donc soumis à la Commission un rapport (A/CN.4/167 et Add.1, 2 et 3) sur l'application, les effets, la modification et l'interprétation des traités. La Commission a examiné ce rapport au cours des 726^e à 755^e séances, des 759^e et 760^e séances, enfin des 764^e à 767^e séances et de la 770^e séance et elle a adopté un projet d'articles provisoire sur les sujets ci-dessus mentionnés, qui est reproduit dans le présent chapitre avec le commentaire relatif aux articles. Ces articles (art. 55 à 73) constituent la troisième et dernière partie du projet de la Commission sur le droit des traités.

14. La modification et l'interprétation des traités sont des sujets qui n'ont fait l'objet de rapports d'aucun des trois précédents rapporteurs spéciaux sur le droit des traités. En revanche, la question de l'application et des effets des traités a été étudiée par sir Gerald Fitzmaurice dans ses quatrième et cinquième rapports (1959 et 1960)¹. La Commission a dûment tenu compte de ces rapports au cours de la présente session.

15. Ainsi qu'elle l'a dit au paragraphe 18 de son rapport pour 1962², puis au paragraphe 12 de son rapport pour 1964³, la Commission examinera plus tard la question de savoir si les trois parties du projet sur le droit des traités doivent être fondues en un seul projet de convention, ou si la codification du droit des traités doit faire l'objet d'une série de conventions connexes. Conformément aux décisions qu'elle a prises à ses deux précédentes sessions, la Commission a préparé, à titre provisoire, le présent projet sous la forme d'un troisième groupe d'articles étroitement relié aux articles des première et seconde parties, dont le texte a déjà été communiqué pour observations aux gouvernements. Le présent projet est donc dénommé "Droit

des traités — Troisième partie". D'autre part, conformément à la décision prise à sa précédente session et sans préjuger pour autant sa décision quant à la forme sous laquelle ses travaux relatifs au droit des traités seront finalement présentés, la Commission a numéroté les articles de la troisième partie à la suite du dernier article de la deuxième partie — le premier article portant le numéro 55. La Commission se propose d'entreprendre, à sa session de 1965, un nouvel examen de tous les articles du projet, compte tenu des observations communiquées par les gouvernements. Au cours de la présente session, la Commission a constaté que, en dehors même des questions qui pourront être ultérieurement posées quant au fond, certains des articles déjà adoptés à titre provisoire appellent un nouvel examen en vue d'être harmonisés avec les autres articles. Elle a également constaté que, si la juxtaposition de certains sujets a facilité leur étude, il se peut qu'elle ne convienne pas pour la présentation ultime du projet d'articles, de sorte qu'il se révélera peut-être utile d'opérer certains rajustements dans la répartition de la matière du projet entre les différentes parties et sections. D'autre part, la Commission a reconnu qu'il conviendra de veiller tout particulièrement à ce que la terminologie employée dans le dernier état du projet soit aussi homogène que possible.

16. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de communiquer aux gouvernements, par l'entremise du Secrétaire général, son projet d'articles sur les effets, l'application, la modification et l'interprétation des traités, en leur demandant de faire connaître leurs observations. A ce sujet, la Commission tient à rappeler qu'elle avait décidé en 1958⁴ qu'elle n'élaborerait son projet final qu'à la deuxième session suivant celle où elle aurait rédigé le premier projet. Toutefois, elle exprime l'espoir que les observations des gouvernements sur la troisième partie de son projet relatif au droit des traités pourront lui être communiquées avant le début de sa dix-huitième session, qui se tiendra en 1966.

PORTÉE DU PRÉSENT PROJET D'ARTICLES

17. Le présent projet d'articles embrasse les questions générales de l'application, des effets, de la modification et de l'interprétation des traités. Conformément à la décision prise par la Commission en 1963 de renvoyer à sa seizième session l'examen de la question de l'incompatibilité entre les dispositions de deux traités, la Commission a repris l'examen de cette question et a constaté qu'elle était surtout étroitement liée aux règles concernant la modification et l'interprétation des traités. C'est pourquoi elle a consacré à ce sujet l'article 65 du présent projet d'articles. En même temps, la Commission a réaffirmé sa décision provisoire de 1963, mentionnée au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 41, de maintenir jusqu'à nouvel ordre l'article 41 dans la deuxième partie.

¹ *Ibid.*, treizième session, Supplément n° 9 (A/3859), par. 60 et 61.

¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. II, p. 37, et *ibid.*, 1960, vol. II, p. 64.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale*, dix-septième session, Supplément n° 9 (A/5209 et Corr.1).

³ *Ibid.*, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509).

18. Il y a un certain rapport entre les questions traitées dans la troisième partie et deux questions qui doivent faire l'objet d'études distinctes de la part de la Commission et qui, en 1963, ont été confiées à deux autres rapporteurs spéciaux, à savoir la responsabilité des Etats et la succession d'Etats et de gouvernements. En ce qui concerne la responsabilité des Etats, la Commission s'est demandé jusqu'où elle devait aller dans la formulation de dispositions relatives à la responsabilité juridique résultant de la non-exécution des obligations créées par un traité. Cette question fait intervenir non seulement les principes généraux régissant la réparation qui est due pour la violation d'un traité, mais encore les motifs qui peuvent être invoqués pour justifier la non-exécution d'un traité. La Commission a décidé d'exclure de son travail de codification du droit des traités toutes les questions liées à la responsabilité de l'Etat et de les aborder au moment où elle traitera cette question elle-même⁵. Dans le cas de la succession d'Etats et de gouvernements, il s'agissait de savoir si cette question devait ou non être traitée à propos du champ d'application territoriale des traités et des effets des traités à l'égard des Etats tiers. La Commission a décidé de maintenir cette question en dehors du présent projet d'articles. Ainsi qu'elle l'avait déjà indiqué dans la décision consignée au paragraphe 58 de son rapport pour 1963, la Commission a l'intention d'étudier cette question sur la base d'un rapport que doit présenter le rapporteur spécial sur la succession d'Etats et de gouvernements.

19. Lorsqu'elle a examiné la question de l'application territoriale des traités, la Commission s'est demandé s'il convenait de faire figurer dans le projet des dispositions traitant de la possibilité d'étendre l'application d'un traité au territoire d'un Etat tiers, avec l'autorisation de ce dernier. La Commission a conclu que, si l'on trouve des exemples de cette pratique, ils sont rares et liés à des circonstances spéciales, de sorte qu'il ne serait pas justifié d'en traiter spécialement dans des articles de la troisième partie du projet.

20. La Commission s'est demandé aussi s'il convenait d'ajouter au projet un article relatif à la conclusion de traités par un Etat au nom d'un autre ou par une organisation internationale au nom d'un Etat membre. Pour ce qui est de ce dernier cas, certains membres de la Commission ont estimé qu'il était trop étroitement lié au problème général des relations entre une organisation internationale et ses Etats membres pour trouver sa place dans le cadre du droit général des traités. D'autres membres de la Commission ont estimé que les cas — signalés dans la pratique — où une organisation internationale adhère à un traité non seulement en son propre nom, mais encore au nom de ses membres, peuvent avoir pour effet de faire réellement de ces derniers des parties au traité et que par conséquent le droit général des traités devrait en tenir compte. Quant au premier type de cas — celui où un Etat en autorise un autre à conclure un traité — son nom et ainsi à faire de lui une partie au traité —, certains membres de la Commission ont fait observer que, si des cas de ce genre se présentent, ils sont peu fréquents; ces membres de la Commission ont éprouvé une certaine hésitation à faire figurer dans le projet des dispositions précises visant cette pratique, du point de vue du principe de l'égalité et de l'indépendance des Etats. D'autres membres de la Commission ont fait

⁵ Une réserve expresse à ce sujet figure toutefois au paragraphe 5 de l'article 63, pour les raisons données dans le commentaire relatif à cet article.

observer que cette pratique, si elle n'était pas très répandue, avait une certaine importance en ce qui concerne les unions économiques telles que l'Union économique belgo-luxembourgeoise, dans le cas desquelles des traités peuvent être conclus par un Etat au nom de l'Union. Ils estimaient aussi que l'ampleur prise par l'activité diplomatique et commerciale des Etats et la diversité de leurs associations pourraient avoir pour effet d'accroître le nombre des cas de ce genre et que, dans l'ensemble, il était souhaitable d'en tenir compte dans le projet d'articles. La Commission a décidé qu'en tout état de cause la question relevait en fait de la première partie du projet d'articles, puisqu'elle concernait la conclusion et non l'application des traités. La Commission a donc décidé de ne se prononcer sur l'addition d'un article à ce sujet qu'à sa prochaine session, au cours de laquelle elle a l'intention de reprendre l'examen de la première partie de son projet.

21. A propos de la question des traités et des Etats tiers, la Commission a examiné une proposition tendant à faire figurer dans son projet une disposition soustrayant formellement à l'application des dispositions des articles 58 à 61 la clause dite de la nation la plus favorisée. On a fait valoir, à l'appui de cette proposition, que la distinction entre les dispositions en faveur d'Etats tiers et l'application de la clause de la nation la plus favorisée pouvait manquer de netteté en raison des termes très généraux dans lesquels ces articles avaient été provisoirement adoptés et que cette distinction pourrait revêtir une importance particulière à propos de l'article 61, traitant de l'abrogation ou de la modification de dispositions relatives aux droits ou obligations d'Etats tiers. Mais, si la Commission a reconnu qu'il importait de ne préjuger en aucune façon l'application de la clause de la nation la plus favorisée, elle n'en a pas moins estimé que ces clauses ne sont nullement mises en jeu par les articles 58 à 61 et c'est pourquoi elle a décidé qu'il n'était pas nécessaire de faire figurer dans son projet une clause de sauvegarde du type proposé. En ce qui concerne plus généralement les clauses de la nation la plus favorisée, la Commission n'a pas jugé opportun d'en traiter dans la codification actuelle du droit général des traités, tout en estimant qu'il pourrait être indiqué, à l'avenir, d'en faire l'objet d'une étude spéciale.

22. La Commission a également examiné la question de l'application des traités créant des obligations ou des droits à l'égard de particuliers. Certains membres de la Commission souhaitaient voir figurer dans le présent projet d'articles une disposition à ce sujet, mais d'autres estimaient qu'une telle disposition dépasserait la portée actuelle du droit des traités et, devant cette divergence d'opinions, le rapporteur spécial a retiré cette proposition.

23. Les articles du projet ont été provisoirement groupés en trois sections: i) l'application et les effets des traités; ii) la modification des traités; iii) l'interprétation des traités. Les définitions contenues dans l'article premier de la première partie s'appliquent également à la troisième partie et l'on n'a pas jugé nécessaire d'ajouter de nouvelles définitions aux fins de cette troisième partie. Les articles formulés par la Commission dans la présente partie, comme ceux des première et deuxième parties contiennent à la fois des éléments de développement progressif et des éléments de codification du droit.

24. Le texte des articles 55 à 73 du projet et les commentaires adoptés par la Commission sur la proposition du rapporteur spécial sont reproduits ci-après.

Troisième partie

APPLICATION, EFFETS, MODIFICATION ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

SECTION I. — APPLICATION ET EFFETS DES TRAITÉS

Article 55

Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

Commentaire

1) *Pacta sunt servanda*⁶ — la règle selon laquelle un traité lie les parties et doit être exécuté de bonne foi — est le principe fondamental du droit des traités. Son importance est soulignée par le fait qu'il est consacré par le préambule de la Charte des Nations Unies. En ce qui concerne les obligations nées de la Charte, le paragraphe 2 de l'Article 2 dispose que les Membres de l'Organisation "doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte".

2) On trouve, dans la jurisprudence des tribunaux internationaux, beaucoup de précédents à l'appui de cette thèse que, dans le présent contexte, le principe de la bonne foi est un principe qui forme partie intégrante de la règle *pacta sunt servanda*⁷. Dans son avis consultatif sur les conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (Art. 4 de la Charte)⁸, la Cour internationale de Justice, sans se référer au paragraphe 2 de l'Article 2, a déclaré que les conditions d'admission énoncées à l'Article 4 n'empêchaient aucun Etat Membre de prendre en considération, lors du vote, tout "élément de fait qui, raisonnablement et en toute bonne foi, peut être ramené aux conditions de cet article". Au sujet de certaines évaluations qui devaient être faites en exécution des articles 95 et 96 de l'Acte d'Algésiras, la Cour a également déclaré, dans l'affaire relative aux *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc* (arrêt du 27 août 1952)⁹: "Le pouvoir d'évaluer appartient aux autorités douanières, mais elles doivent en user raisonnablement et de bonne foi." De même, s'agissant de l'application de clauses conventionnelles interdisant la discrimination contre les minorités, la Cour permanente de justice internationale a souligné, dans un certain nombre d'affaires¹⁰, que lesdites clauses doivent être appliquées de manière à écarter toute discrimination en fait comme en droit; en d'autres termes, l'obligation ne doit pas être éludée par une application littérale des clauses. On trouve également de nombreux précédents dans la jurisprudence des tribunaux arbitraux. Pour ne prendre qu'un exemple, dans l'affaire

⁶ Pour un examen détaillé du principe *pacta sunt servanda*, voir: Harvard Law School, *Research in International Law*, 3^e partie, *Law of Treaties*, commentaire relatif à l'article 20, *American Journal of International Law* (1935), supplément n° 4, p. 977; J. L. Kunz, "The Meaning and the Range of the Norm *Pacta Sunt Servanda*", *American Journal of International Law*, vol. 39 (1945), p. 180 à 197; Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public* (1944), p. 355 à 364.

⁷ Voir en particulier Bin Cheng, *General Principles of Law*, chap. III.

⁸ C.I.J., *Recueil*, 1948, p. 63.

⁹ C.I.J., *Recueil*, 1952, p. 212.

¹⁰ Voir, notamment: *Traitement des nationaux polonais dans le Territoire de Dantsig*, C.P.J.I. (1932), série A/B, n° 44, p. 28, et *Ecoles minoritaires en Albanie*, C.P.J.I. (1935), série A/B, n° 64, p. 19 et 20.

des *Pêcheries de la côte septentrionale de l'Atlantique*, qui concernait le droit pour la Grande-Bretagne de réglementer la pêche dans les eaux canadiennes où elle avait, par le traité de Gand, accordé certains droits de pêche aux ressortissants des Etats-Unis, la Cour permanente d'arbitrage a déclaré ce qui suit:

"Du traité résulte une obligation en vertu de laquelle le droit de la Grande-Bretagne d'exercer sa souveraineté en faisant des règlements est limité aux règlements faits de bonne foi et sans violer le traité¹¹."

3) L'article porte donc que "tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi". Quelques membres de la Commission hésitaient à inscrire dans le texte les mots "en vigueur", de crainte qu'ils ne prêtent éventuellement à des interprétations pouvant affaiblir l'énoncé, qui est clair, de la règle. D'autres membres de la Commission, cependant, ont estimé que ces mots exprimaient un élément qui fait partie intégrante de la règle et que, si l'on tient compte d'autres dispositions du projet d'articles, il est nécessaire, par souci de logique, de les faire figurer dans le texte. La Commission a adopté un certain nombre d'articles qui traitent de l'entrée en vigueur des traités, des cas d'entrée en vigueur à titre provisoire, de certaines obligations incombant aux parties contractantes avant l'entrée en vigueur du traité, de la nullité des traités et de leur terminaison. Par suite, il a paru nécessaire, du point de vue de la rédaction, de préciser que c'est aux traités en vigueur en vertu des dispositions des présents articles que s'applique la règle *pacta sunt servanda*.

4) Quelques membres de la Commission ont pensé qu'il pourrait être utile d'énoncer, en outre, la règle que les parties doivent s'abstenir de tout acte visant à réduire à néant l'objet ou le but du traité. Cependant, la Commission a estimé qu'elle était implicitement contenue dans l'obligation d'exécuter le traité de bonne foi et que la règle posée dans cet article devait être énoncée sous une forme aussi positive et aussi simple que possible.

Article 56

Application d'un traité dans le temps

1. Les clauses d'un traité ne s'appliquent pas à une partie en ce qui concerne des faits ou actes antérieurs à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie, ni en ce qui concerne une situation antérieure qui a cessé d'exister à cette même date, à moins que le contraire ne découle du traité.

2. Réserve faite des dispositions de l'article 53, les clauses d'un traité ne s'appliquent pas à une partie en ce qui concerne un fait survenu, un acte accompli, ou une situation existant à une date postérieure à celle à laquelle le traité a cessé d'être en vigueur au regard de cette partie, à moins que le traité n'en dispose autrement.

Commentaire

1) Le présent article traite de la question du champ d'application, dans le temps, des dispositions d'un traité. La notion même de traité en vigueur implique que le traité doit régir les rapports des parties pour ce qui est

¹¹ *Recueil des sentences arbitrales* (1910), vol. XI, p. 188. La Cour s'est en outre expressément référée au "principe du droit international selon lequel les obligations conventionnelles doivent être exécutées avec une bonne foi parfaite".

de tous les faits, actes ou situations qui se produisent ou se présentent pendant la période au cours de laquelle il est en vigueur et qui tombent sous le coup de ses dispositions. Mais la question à régler est de savoir si et dans quelle mesure un traité peut s'appliquer à des faits, des actes ou des situations qui se sont produits ou se sont présentés avant son entrée en vigueur, ou se produisent ou se présentent après qu'il a pris fin.

2) *Faits, actes ou situations antérieurs.* Rien n'empêche les parties, si elles le jugent bon, de prévoir qu'un traité ou que certaines de ses dispositions auront un effet rétroactif. Il s'agit essentiellement de savoir quelle a été leur intention. Toutefois, la règle générale est qu'un traité ne doit pas être considéré comme destiné à avoir un effet rétroactif, à moins que cette intention ne soit exprimée dans le traité ou qu'elle ne ressorte clairement de ses dispositions. La Cour internationale de Justice a appuyé et appliqué cette règle à l'occasion de l'affaire *Ambatielos (Compétence)*¹² dans laquelle le Gouvernement grec soutenait qu'en vertu d'un traité de 1926 il était en droit de présenter une réclamation à propos d'actes qui s'étaient produits en 1922 et 1923. Conscient de ce que son argument était contraire au principe général selon lequel un traité n'a pas d'effet rétroactif, ce gouvernement a essayé d'établir qu'il s'agissait d'un cas d'espèce, en arguant qu'au cours des années 1922 et 1923 un traité antérieur datant de 1886 était en vigueur entre les parties, traité qui renfermait des dispositions analogues à celles du traité de 1926. Cet argument a été rejeté par la Cour, qui a déclaré :

"Accepter cette théorie serait conférer un effet rétroactif à l'article 29 du traité de 1926, alors que l'article 32 du même traité énonce que le traité, ce qui doit signifier toutes les dispositions du traité, entrera en vigueur dès sa ratification. Cette conclusion aurait pu être contredite s'il avait existé une clause ou une raison particulière appelant une interprétation rétroactive. Il n'existe pas dans le cas présent de telle clause ni de telle raison. Il est donc impossible d'admettre que l'une quelconque de ses dispositions doive être considérée comme ayant été en vigueur à une date antérieure."

L'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*¹³ offre un bon exemple de traité contenant une telle "clause ou raison particulières" qui appelle une interprétation rétroactive. Le Royaume-Uni contestait la compétence de la Cour en faisant valoir, notamment, que les actes qui faisaient l'objet de la réclamation s'étaient produits quelques mois avant l'entrée en vigueur du Protocole XII du Traité de Lausanne. Toutefois, la Cour a déclaré :

"Le Protocole XII a été établi afin de fixer les conditions dans lesquelles certaines concessions accordées par les autorités ottomanes avant la conclusion du Protocole devraient être reconnues et traitées par les parties contractantes. Il est donc un trait essentiel du Protocole de déployer des effets à l'égard de situations juridiques remontant à une époque antérieure à sa propre existence. Si la protection des droits reconnus par le Protocole XII contre des atteintes qui auraient pu être commises avant l'entrée en vigueur de cet acte international n'était pas visée par ses clauses, le Protocole manquerait d'effet précisément par rapport à la période où les droits en question ont avant tout besoin de protection. La Cour est donc d'avis que le Protocole garantit les droits

reconnus par lui contre toute violation indépendamment du moment où elle aurait eu lieu."

3) Les tribunaux internationaux ont eu le plus souvent à examiner le principe de la non-rétroactivité à propos de clauses juridictionnelles stipulant que les "différends" ou certaines catégories de "différends" entre les parties seront soumis à un tribunal international. En pareil cas, le mot "différends" peut couvrir tout différend existant entre les parties après l'entrée en vigueur du traité. Peu importe que le différend concerne des événements antérieurs à cette date ou que le différend lui-même ait surgi avant cette date; car les parties ont accepté de soumettre à l'arbitrage ou au règlement judiciaire tous leurs différends existants, sans limitation aucune. La Cour permanente de Justice internationale, dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, a déclaré :

"La Cour est d'avis que, dans le doute, une juridiction basée sur un accord international s'étend à tous les différends qui lui sont soumis après son établissement... La réserve faite dans de nombreux traités d'arbitrage au sujet de différends engendrés par des événements antérieurs à la conclusion du traité semble démontrer la nécessité d'une limitation expresse de la juridiction et, par conséquent, l'exactitude de la règle d'interprétation énoncée ci-dessus¹⁴."

Lorsqu'une clause juridictionnelle se trouve incluse dans les clauses de fond d'un traité, dont elle a pour objet de garantir l'exécution, le principe de la non-rétroactivité joue indirectement pour limiter *ratione temporis* l'application de la clause juridictionnelle. Ainsi, dans de nombreuses affaires relevant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Commission européenne des droits de l'homme s'est déclarée incompétente pour connaître des requêtes concernant de prétendues violations des droits de l'homme qui auraient été commises avant que la Convention n'entre en vigueur à l'égard de l'Etat mis en cause¹⁵.

4) Toutefois, si un fait, un acte ou une situation qui sont survenus ou se sont présentés pour la première fois avant l'entrée en vigueur d'un traité se reproduisent ou continuent d'exister après l'entrée en vigueur du traité, ils tomberont sous le coup des dispositions du traité. On ne porte pas atteinte au principe de la non-rétroactivité en appliquant un traité à des situations qui se présentent une fois que le traité est en vigueur, même si elles se sont présentées pour la première fois à une date antérieure. Ainsi, la Commission européenne des droits de l'homme ne s'est pas jugée compétente pour apprécier le bien-fondé de décisions législatives, administratives ou judiciaires parachevées et devenues exécutoires avant l'entrée en vigueur de la Convention européenne, mais elle a exercé sa juridiction lorsqu'il s'agissait d'actions nouvelles ou de nouvelles appli-

¹⁴ *Ibid.*, p. 35; voir aussi *Affaire des phosphates du Maroc, C.P.J.I. (1938)*, série A/B, n° 74, p. 24. L'application des différentes formes de clauses limitant *ratione temporis* l'acceptation de la juridiction de tribunaux internationaux n'est pas sans présenter des difficultés et la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale et de la Cour internationale de Justice est très étendue en la matière. Si importante que soit cette jurisprudence en ce qui concerne la juridiction de la Cour, elle concerne l'application de clauses conventionnelles particulières et la Commission n'estime pas nécessaire de l'examiner en détail dans le cadre du droit général des traités.

¹⁵ Voir *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme (1955-1957)*, p. 153 à 159; *ibid.* (1958-1959), p. 215, 376, 382, 407, 413, 485 à 487; *ibid.* (1960), p. 222, 280, 444; *ibid.* (1961), p. 129, 133 à 145, 241, 325.

¹² Arrêt du 1^{er} juillet 1952; *C.I.J., Recueil*, 1952, p. 40.

¹³ *C.P.J.I. (1924)*, série A, n° 2, p. 34.

cations de ces décisions une fois que la Convention était entrée en vigueur¹⁶.

5) Le paragraphe 1 de l'article dispose en conséquence que les "clauses d'un traité ne s'appliquent pas à une partie en ce qui concerne des faits ou actes antérieurs à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie, ni en ce qui concerne une situation antérieure qui a cessé d'exister à cette même date, à moins que le contraire ne découle du traité". En d'autres termes, le traité ne s'appliquera ni aux faits ou actes qui ont été accomplis avant que le traité n'entre en vigueur, ni à des situations qui ont cessé d'exister (et ne se reproduisent pas) lorsque le traité entre en vigueur. On emploie les termes plus généraux "à moins que le contraire ne découle du traité", plutôt que "à moins qu'un traité n'en dispose autrement", pour tenir compte des cas dans lesquels la nature même du traité indique qu'il est destiné à avoir certains effets rétroactifs.

6) Faits, actes ou situations ultérieurs. Par hypothèse, un traité n'a d'effet sur aucun fait ou acte qui se produit après son extinction, ni sur aucune situation qui survient ou existe alors; de même, un fait, un acte ou une situation qui surviennent ou existent alors ne tombent pas sous le coup des dispositions du traité par le seul fait qu'ils sont la répétition ou la continuation d'un fait, d'un acte, ou d'une situation qui se sont présentés ou qui existaient durant la période au cours de laquelle le traité était en vigueur. De plus, ce n'est que dans de rares cas, tels que celui de l'article XIX de la Convention relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires, qu'une disposition est formulée de telle sorte qu'elle est applicable après l'extinction du traité. En revanche, le traité continue d'exercer ses effets lorsqu'il s'agit de déterminer la légalité ou l'illégalité de tout acte commis alors que le traité était en vigueur ou de toute situation résultant de son application; en d'autres termes, des droits acquis conformément au traité, que ce soit en conséquence de son exécution ou de sa violation, ne cessent pas d'être en vigueur du fait de son extinction¹⁷. Cet aspect du problème est traité à l'article 53, qui concerne les conséquences juridiques du fait qu'un traité prend fin¹⁸.

7) Le paragraphe 2 du présent article dispose en conséquence que, "réserve faite des dispositions de l'article 53, les clauses d'un traité ne s'appliquent pas à une partie en ce qui concerne un fait survenu, un acte accompli ou une situation existant à une date postérieure à celle à laquelle le traité a cessé d'être en vigueur au regard de cette partie, à moins que le traité n'en dispose autrement". Lorsqu'elle a réexaminé l'article 53 à propos de la rédaction du présent article, la Commission a noté qu'il pourrait y avoir lieu d'en modifier le texte pour tenir compte des droits acquis en raison

¹⁶ Affaire *De Becker*, voir *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme* (1958-1959), p. 231 à 235, requête n° 655/59; *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme* (1960), p. 285.

¹⁷ Ainsi, dans l'affaire du Cameroun septentrional (C.I.J., *Recueil*, 1963, p. 15), la Cour internationale est partie de l'hypothèse qu'un Etat reste responsable, après l'extinction d'un traité, de toute violation qui peut s'être produite alors que le traité était en vigueur. Toutefois, aucune réparation n'était réclamée dans ce cas, et, en raison des circonstances particulières, la Cour a refusé, après l'expiration de l'accord de tutelle, de se prononcer sur la question de savoir s'il y avait eu ou non violation de cet accord.

¹⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509)*, p. 30.

de l'illicéité d'actes commis alors que le traité était en vigueur.

Article 57

Champ d'application territoriale des traités

Le champ d'application d'un traité s'étend à l'ensemble du territoire de chacune des parties, à moins que le contraire ne découle du traité.

Commentaire

1) Certaines catégories de traités, en raison de la matière qui en fait l'objet, ne sont guère susceptibles d'application territoriale au sens habituel du terme. La plupart des traités, cependant, produisent leurs effets dans le cadre d'un territoire et la question peut alors se poser de savoir quel est exactement leur champ d'application territoriale. Dans certains cas, les dispositions du traité se rapportent expressément à un territoire ou à une région déterminés; c'est le cas par exemple du Traité du 21 octobre 1920 par lequel était reconnue la souveraineté de la Norvège sur le Spitzberg¹⁹ et du Traité sur l'Antarctique du 1^{er} décembre 1959²⁰. Dans d'autres cas, il ressort des termes du traité qu'il se rapporte à des régions déterminées. Certains traités du Royaume-Uni portant sur des questions d'ordre intérieur sont d'application expressément limitée à la Grande-Bretagne et à l'Irlande du Nord et ne se rapportent ni aux îles Anglo-Normandes ni à l'île de Man²¹. De même, après la création de la République arabe unie, certains traités conclus par elle avaient un champ d'application territoriale limité à une partie de la République. De même encore, les Etats dont le territoire comprend une zone franche peuvent juger nécessaire d'exclure cette zone du champ d'application d'un traité commercial. On peut aussi citer comme exemples les traités de frontières qui s'appliquent à des régions déterminées et règlent les questions posées par l'existence de populations d'origines diverses, par exemple le problème des langues utilisées à des fins officielles. D'un autre côté, de nombreux traités susceptibles d'application territoriale ne comportent aucune disposition restreignant leur champ d'application territoriale; c'est le cas, par exemple, des traités d'extradition ou des traités relatifs à l'exécution des jugements.

2) La Commission estime que le champ d'application territoriale d'un traité dépend de l'intention des parties et qu'il suffit donc, dans les présents articles, de formuler la règle générale qui doit s'appliquer en l'absence de toute disposition ou indication précise dans le traité quant à son application territoriale. La pratique des Etats, la jurisprudence des tribunaux internationaux et les ouvrages de doctrine viennent apparemment à l'appui de la thèse selon laquelle un traité doit être présumé s'appliquer à la totalité du territoire de chacune des parties, à moins que l'intention con-

¹⁹ *SDN, Recueil des Traités*, vol. II, p. 8.

²⁰ *ONU, Recueil des Traités*, vol. 402, p. 71.

²¹ Voir, par exemple, l'Accord que le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a conclu avec l'URSS au sujet des relations dans les domaines des sciences, de la technique, de l'enseignement et de la culture en 1963-1965 (*Recueil des traités du Royaume-Uni*, n° 42 de 1963); voir aussi la Convention de 1961 entre l'Autriche et la Grande-Bretagne relative à la reconnaissance et à l'exécution réciproque des décisions judiciaires en matière civile et commerciale, qui définit le Royaume-Uni comme comprenant l'Angleterre et le pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord (*Recueil des traités du Royaume-Uni*, n° 79 de 1962).

traire ne ressorte du traité²². C'est donc cette règle qui est formulée dans le présent article.

3) L'expression "l'ensemble du territoire de chacune des parties" est une expression de portée très large, choisie comme englobant la totalité des terres, des eaux territoriales et de l'espace aérien adjacents, qui constituent le territoire d'un Etat. La Commission l'a préférée à l'expression "l'ensemble du territoire ou de territoires dont les parties assurent les relations internationales", que l'on trouve dans certaines conventions multilatérales de date récente. Elle désirait en effet éviter les subtilités d'interprétation et les discussions tenant à ce que l'on associe cette dernière expression à la clause dite "coloniale". Elle a jugé que la tâche qui lui incombait, dans le cadre de la codification du droit moderne des traités, devait être limitée à l'énoncé de la règle générale relative au champ d'application territoriale des traités.

4) Au cours de la discussion, on a fait remarquer que des questions relevant de la succession d'Etats peuvent avoir une incidence sur le champ d'application territoriale des traités. La Commission, ainsi qu'il est indiqué plus haut, au paragraphe 18, a décidé de réserver cet aspect de la question de l'application territoriale des traités, afin de l'examiner lorsqu'elle étudiera la succession d'Etats et de gouvernements.

Article 58

Règle générale limitant les effets des traités aux parties

Un traité ne s'applique qu'entre les parties; il n'impose aucune obligation et ne confère aucun droit à un Etat tiers sans le consentement de ce dernier.

Commentaire

1) On s'accorde, semble-t-il, à reconnaître que la règle énoncée dans le présent article — à savoir qu'un traité ne s'applique qu'entre les parties — est la règle fondamentale qui régit les effets des traités à l'égard des Etats tiers²³. A l'origine, cette règle a été, semble-t-il, empruntée au droit romain sous la forme de la maxime bien connue *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* — les accords ne peuvent ni imposer des obligations aux tiers ni leur conférer des avantages. Toutefois, en droit international, cette règle ne se justifie pas simplement par cette notion générale du droit des contrats, mais par la souveraineté et l'indépendance des Etats. Il est incontestable que cette règle est reconnue dans la pratique des Etats et dans les décisions des tribunaux internationaux, ainsi que dans les ouvrages de doctrine. Dans l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise*²⁴, la Cour permanente de justice internationale a déclaré qu'"un traité

ne fait droit qu'entre les Etats qui y sont parties; dans le doute, des droits n'en découlent pas en faveur d'autres Etats".

2) *Obligations*. Les tribunaux internationaux ont toujours fermement établi qu'en principe les traités — qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux — n'imposent aucune obligation aux Etats qui n'y sont pas parties et ne peuvent modifier en rien les droits de ces Etats sans leur consentement. Dans l'affaire de *l'île de Palmas*²⁵, par exemple, à propos d'une prétendue reconnaissance du titre de souveraineté de l'Espagne sur cette île dans les traités conclus par ce pays avec des Etats tiers, le juge Huber a déclaré: "Il semble en outre évident que les traités conclus par l'Espagne avec de tierces puissances et qui reconnaissent sa souveraineté sur les Philippines ne pourraient lier les Pays-Bas²⁶." Dans un autre passage il disait²⁷: "... quelle que puisse être la juste interprétation d'un traité, celui-ci ne peut être interprété comme disposant des droits d'Etats tiers indépendants"; dans un troisième passage²⁸, il soulignait que "... le titre imparfait des Pays-Bas n'aurait pu être modifié par un traité conclu entre Etats tiers". Bref, selon le juge Huber, les traités conclus par l'Espagne avec des Etats tiers étaient *res inter alios acta*, et, en tant que traités, ils ne pouvaient aucunement lier les Pays-Bas. Dans l'affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*²⁹, il s'agissait d'un traité multilatéral important — le Traité de paix de Versailles — et la Cour permanente a jugé que l'article 435 du traité "n'est opposable à la Suisse, qui n'est pas partie à ce traité, que dans la mesure où elle l'a elle-même accepté". De même dans l'affaire relative à la *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*³⁰, la Cour permanente a refusé de considérer qu'un traité multilatéral général ayant le caractère d'un traité normatif — à savoir la Convention de Barcelone de 1921 sur le régime des voies navigables d'intérêt international — liait la Pologne, qui n'était pas partie à cette convention. Dans l'affaire de la *Carélie orientale*³¹, la Cour permanente a adopté la même manière de voir en ce qui concerne le Pacte de la Société des Nations.

3) *Droits*. La jurisprudence des tribunaux d'arbitrage offre maints exemples de l'application de cette règle aux droits fondamentaux. Dans l'affaire de *l'île de Clipperton*³², l'arbitre a décidé que le Mexique n'était pas en droit de se prévaloir contre la France de la disposition de l'Acte de Berlin de 1885 stipulant que toute occupation de territoire devait être notifiée, notamment en raison du fait que le Mexique n'était pas signataire de cet acte. Dans l'affaire des *Forêts du Rhodope central*³³, tout en reconnaissant le bien-fondé de la revendication grecque eu égard à la disposition du Traité de Neuilly, l'arbitre ajoutait: "Jusqu'à la mise en vigueur du Traité de Neuilly, le Gouvernement hellénique, n'étant pas signataire du Traité de Constantinople, n'avait pas de base juridique pour faire une

²⁵ *Recueil des sentences arbitrales* (1928), vol. II, p. 831; traduction française de Rousseau dans la *Revue générale de droit international public*, t. XLII, 1935.

²⁶ *Ibid.*, p. 850.

²⁷ *Ibid.*, p. 842.

²⁸ *Ibid.*, p. 870.

²⁹ *C.P.J.I.* (1932), série A/B, n° 46, p. 141; *Ibid.* (1929), série A, n° 22, p. 17.

³⁰ *Ibid.* (1929), série A, n° 23, p. 19 à 22.

³¹ *Ibid.* (1923), série B, n° 5, p. 27 et 28; voir le cas un peu particulier de l'affaire de *l'Incident aérien du 27 juillet 1955*, *C.I.J.*, *Recueil*, 1959, p. 138.

³² *Recueil des sentences arbitrales* (1931), vol. II, p. 1105.

³³ *Ibid.* (1933), vol. III, p. 1405.

²² Voir lord McNair, *Law of Treaties* (1961), p. 116 et 117; S. Rosenne, "United Nations Treaty Practice", *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 86 (1954), p. 374 et 375; *Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux* (ST/LEG/7, par. 102 et 103), *La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire* (A/CN.4/150), par. 73, 74 et 138 (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 134 et 142).

²³ Le Pr G. Scelle, soulignant la différence de nature entre les traités et les contrats de droit privé, est allé jusqu'à s'élever contre l'application entre des Etats du principe *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, principe régissant les relations contractuelles des particuliers en droit privé (*Précis de droit des gens* (1934), tome II, p. 345 et 346 et 367 et 368). Mais il est le seul à contester la validité en droit international du principe *pacta tertiis* en tant que principe général du droit des traités.

²⁴ *C.P.J.I.* (1926), série A, n° 7, p. 29.

réclamation appuyée sur les stipulations matérielles de ce traité³⁴.”

4) La question de savoir si la règle *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* souffre effectivement des exceptions en droit international est une question controversée, sur laquelle les avis se sont partagés à la Commission. L'accord s'était fait sans réserve sur un point: il n'y a pas d'exception lorsqu'il s'agit d'obligations; un traité ne crée jamais, par lui-même, d'obligation pour des Etats qui n'y sont pas parties. Les opinions différaient sur la question de savoir si un traité peut, par lui-même, conférer des droits à un Etat tiers. Parmi les membres de la Commission, un premier groupe considérait que, si telle est l'intention des parties, un traité peut avoir cet effet, bien que l'Etat tiers ne soit pas, bien entendu, obligé d'accepter ce droit ou de s'en prévaloir. Au contraire, un second groupe estimait qu'il n'existe pas de véritable droit en faveur de l'Etat tiers tant qu'il n'a pas été accepté par cet Etat tiers. Les membres de la Commission se sont mis d'accord pour adopter, en ce qui concerne l'article 60, une formule d'après laquelle un droit peut naître pour un Etat d'une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie s'il y consent expressément ou implicitement. La question est examinée de manière plus détaillée dans le commentaire relatif à l'article 60; elle n'est, du reste, mentionnée ici que parce que la divergence de vues qui s'est produite parmi les membres de la Commission sur ce point a rendu plus délicate la rédaction du présent article. Les membres du premier groupe auraient préféré, dans le présent article, assortir l'énoncé général de la règle *pacta tertiis* d'une réserve ainsi conçue: "Sous réserve des dispositions de l'article 60." Cependant, le deuxième groupe estimait que cela aurait eu pour effet de présenter l'article 60 comme constituant une véritable exception à cette règle, ce qui eût été admettre implicitement que, dans certains cas, un traité peut, par lui-même, créer un droit en faveur d'un Etat tiers. La solution à laquelle la Commission est parvenue pour préserver l'équilibre entre les deux thèses a consisté à donner au présent article le titre "Règle générale limitant les effets des traités aux parties"; on indique ainsi que d'autres règles se trouvent dans les articles suivants, sans préciser toutefois si elles doivent ou non être considérées comme constituant des exceptions à la règle générale. Les mots "sans le consentement de ce dernier" figurent à la fin de l'article par pur souci de logique, puisque les articles 59 et 60 mentionnent l'un et l'autre le consentement nécessaire, sauvegardant ainsi la position de l'Etat tiers quant au refus éventuel de l'obligation ou du droit.

Article 59

Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers

Une obligation peut naître pour un Etat d'une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie si les parties entendent qu'une telle disposition soit un moyen d'aboutir à la création de l'obligation et si cet Etat consent expressément à être lié par cette obligation.

Commentaire

1) La règle essentielle énoncée dans l'article précédent est que les parties à un traité ne peuvent pas imposer une obligation à un Etat tiers sans son consentement. Cette règle est l'un des bastions de l'indé-

³⁴ *Ibid.*, p. 1417.

pendance et de l'égalité des Etats, et le présent article ne s'en écarte pas. Il souligne, au contraire, que le consentement de l'Etat est toujours nécessaire pour que cet Etat soit lié par une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie. Aux termes de cet article, deux conditions doivent être remplies pour qu'un tiers puisse être lié par le traité: premièrement, il faut que les parties au traité aient entendu, par le moyen de ladite disposition, établir une obligation à la charge de l'Etat tiers; deuxièmement, il faut que l'Etat tiers ait expressément accepté d'être lié par ladite obligation. La Commission a reconnu que, lorsque ces conditions sont remplies, il existe en fait un second accord collatéral, entre les parties au traité d'une part et l'Etat tiers d'autre part, et que la base juridique de l'obligation incombant à ce dernier n'est pas le traité lui-même mais cet accord collatéral. Toutefois, même si l'on considère la question sous cet angle, il n'en demeure pas moins qu'en pareil cas une disposition d'un traité conclu entre certains Etats devient directement obligatoire pour un autre Etat qui n'est pas et qui ne devient pas partie au traité.

2) L'application du présent article est mise en lumière par l'attitude adoptée par la Cour permanente de justice internationale à propos de l'article 435 du Traité de Versailles dans l'affaire des *Zones franches*³⁵. Dans cet article, les parties au Traité de Versailles déclaraient que certaines stipulations de traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires conclus à la fin des guerres napoléoniennes et relatifs à la zone neutralisée de Savoie ne "[correspondaient] plus aux circonstances actuelles"; elles prenaient acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse en vue de l'abrogation des stipulations relatives à cette zone et déclaraient que ces stipulations "[étaient] et [demeuraient] abrogées". La Suisse n'était pas partie au Traité de Versailles, mais le texte de l'article lui avait été communiqué avant la conclusion du Traité. En outre, le Conseil fédéral suisse avait adressé au Gouvernement français une note³⁶ lui faisant savoir que la Suisse était en mesure "d'acquiescer" à l'article 435 mais seulement eu égard à certaines considérations. L'une de ces considérations était que le Conseil fédéral faisait les réserves les plus expresses concernant la déclaration selon laquelle les dispositions des anciens traités, conventions, etc., ne correspondaient plus aux circonstances actuelles; il déclarait qu'il ne voulait pas que, de son acceptation de cet article, on pût conclure qu'il se rallierait à la suppression du régime des zones franches. La France soutint devant la Cour que les dispositions des anciens traités, conventions, etc., concernant les zones franches avaient été abrogées par l'article 435. En rejetant cette thèse, la Cour a fait observer que la Suisse n'avait pas accepté la partie de l'article 435 qui abroge les dispositions relatives aux zones franches:

"Considérant qu'en tout état de cause l'article 435 du Traité de Versailles n'est opposable à la Suisse, qui n'est pas partie à ce Traité, que dans la mesure où elle l'a elle-même accepté; que cette mesure est déterminée par la note du Conseil fédéral suisse du 5 mai 1919, dont un extrait constitue l'annexe I audit article; que c'est par cet acte, et par cet acte seul, que le Gouvernement suisse a déclaré "acquiescer" aux "dispositions de l'article 435", à savoir

³⁵ *C.P.J.I.* (1929), série A, n° 22, p. 17 et 18; *ibid.* (1932), série A/B, n° 46, p. 141.

³⁶ Le texte de la partie pertinente de cette note était annexé à l'article 435 du Traité de Versailles.

“sous les considérations et réserves” qui se trouvent énoncées dans ladite note.”

3) Au cours de la discussion, certains membres de la Commission ont fait mention de dispositions de traités qui sont imposées à l'Etat agresseur et ont soulevé la question de l'application du présent article auxdites dispositions. La Commission a reconnu que ces dispositions ne rentrent pas dans le cadre du principe énoncé au présent article et qu'elles touchent à la question des sanctions pour violation du droit international. D'autre part, elle a noté que l'article 36, qui prévoit la nullité d'un traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force, ne s'applique qu'au cas où le recours à la menace ou à l'emploi de la force a lieu “en violation des principes de la Charte des Nations Unies”. Une disposition d'un traité imposée à un Etat agresseur qui n'est pas partie au traité ne tombera pas sous le coup de l'article 36.

Article 60

Traité prévoyant des droits pour des Etats tiers

1. Un droit peut naître pour un Etat d'une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie :

a) Si les parties au traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à cet Etat ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats,

b) Et si cet Etat y consent expressément ou implicitement.

2. Un Etat qui se prévaut d'un droit en application du paragraphe 1 du présent article est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.

Commentaire

1) Cet article traite de la question des droits et énonce les conditions dans lesquelles un Etat peut être fondé à invoquer une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie. Ainsi qu'il a été expliqué dans le commentaire relatif à l'article 58, la question des droits est plus controversée que celle des obligations. La raison en est que la question de la nécessité du consentement de l'Etat tiers se présente sous un jour un peu autre que dans le cas des obligations. Les parties à un traité ne peuvent pas, de par la nature des choses, imposer un droit à un Etat tiers, car, même lorsqu'un droit a été effectivement accordé, on peut toujours le refuser ou y renoncer. Par conséquent, la question qui se pose dans le cas du présent article est de savoir, non si le consentement de l'Etat tiers est nécessaire pour protéger cet Etat contre toute atteinte à son indépendance, mais si son “acceptation” des dispositions est ou non essentielle à la création du droit.

2) La Commission a constaté qu'on trouve, dans la pratique, un nombre assez considérable de traités contenant des stipulations en faveur d'Etats tiers. Dans certains cas, la stipulation est en faveur d'Etats déterminés comme, par exemple, les dispositions du Traité de Versailles en faveur du Danemark³⁷ et de la Suisse³⁸. Dans d'autres cas, elle est en faveur d'un groupe d'Etats, comme dans le cas des dispositions des traités de paix postérieurs aux deux guerres mondiales qui stipulaient que les Etats vaincus devaient renoncer, en faveur de certains Etats non parties aux traités, à

toute réclamation résultant de la guerre³⁹. La Charte des Nations Unies en offre un autre exemple dans son article 35, qui reconnaît aux Etats non membres de l'Organisation le droit de saisir le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale de certains différends. De même, les accords instituant des mandats ou le régime de tutelle contiennent des dispositions prévoyant certains droits en faveur des Etats Membres de la Société des Nations et de l'Organisation des Nations Unies, respectivement ; il est vrai que, dans ces cas, les stipulations avaient un caractère particulier, les droits étant conférés par un membre d'une organisation internationale aux autres membres⁴⁰. Dans d'autres cas la stipulation est en faveur de la généralité des Etats : il en est ainsi notamment des dispositions concernant la liberté de navigation sur certains fleuves internationaux et à travers certains canaux et détroits maritimes.

3) Nombre d'auteurs, notamment les auteurs des deux principaux manuels sur le droit des traités⁴¹, soutiennent qu'un traité ne peut, par lui-même, créer de véritable droit en faveur d'un Etat tiers. D'une façon générale, la thèse de ces auteurs est que, si un traité peut certainement conférer, soit à dessein, soit par ses effets subsidiaires, un avantage à un Etat tiers, celui-ci ne peut acquérir de droit véritable qu'au moyen de quelque accord collatéral conclu entre lui-même et les parties au traité. En d'autres termes, ces auteurs considèrent qu'un droit ne sera créé que si la disposition conventionnelle visait à offrir à l'Etat tiers un droit qu'il a ultérieurement accepté. Pour eux, il va également sans dire que, faute d'un tel accord collatéral, les parties au traité sont entièrement libres, sans avoir à obtenir le consentement de l'Etat tiers, d'abroger ou de modifier la disposition qui crée cet avantage en faveur de l'Etat tiers. A leur avis, il ne ressort clairement ni de la pratique des Etats ni de la décision de la Cour permanente dans l'affaire des *Zones franches*⁴² que l'institution de la “stipulation pour autrui” soit reconnue en droit international.

4) Un autre groupe d'auteurs⁴³, parmi lesquels les trois précédents rapporteurs spéciaux chargés du droit des traités, adoptent une position tout à fait différente. La thèse générale de ces auteurs est que rien en droit international n'empêche deux ou plusieurs Etats de créer par traité un droit en faveur d'un autre Etat, s'ils l'entendent ainsi ; ce qui compte toujours en pareil cas, c'est l'intention des parties lorsqu'elles concluent le traité en question. Selon ces auteurs, il faut faire une

³⁹ Voir E. Jiménez de Aréchaga, “Treaty Stipulations in Favor of Third States”, *American Journal of International Law*, vol. 50 (1956), p. 355.

⁴⁰ Voir les affaires du *Sud-Ouest africain*, C.I.J., Recueil, 1962, p. 329 à 331 et p. 410, et l'affaire du *Cameroun septentrional*, C.I.J., Recueil, 1963, p. 29.

⁴¹ Voir notamment Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public* (1944), p. 468 à 477 ; lord McNair, *Law of Treaties* (1961), p. 309 à 312 ; L. A. Podestá Costa, *Manual de Derecho Internacional Público*, par. 157 ; G. Salvio, “Les règles générales de la paix”, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 46 (1933), p. 29 et 30.

⁴² C.P.J.I. (1932), série A/B, n° 46, p. 147.

⁴³ Voir notamment J. L. Brierly, *Law of Nations* (5^e éd., 1955), p. 251 et 252 ; sir Hersch Lauterpacht, *Development of International Law by the International Court* (1958), p. 306 à 310 ; sir Gerald Fitzmaurice, Cinquième rapport sur le droit des traités, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II, p. 76 et 96 à 99 ; E. Jiménez de Aréchaga, “Treaty Stipulations in favor of Third States”, *American Journal of International Law*, vol. 50 (1956), p. 358 à 387 ; Harvard Law School, *Research in International Law*, 3^e partie, *Law of Treaties*, p. 924 à 937, *American Journal of International Law*, vol. 29, Supplément (1935) ; M. Lachs, “Le développement et les fonctions des traités internationaux”, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 92 (1937), p. 313 et 314.

³⁷ Article 109 du Traité de Versailles.

³⁸ Art. 358 et 374 du Traité de Versailles.

distinction entre un traité par lequel les parties ont simplement l'intention de conférer un avantage à un Etat tiers et un traité par lequel les parties entendent conférer un droit véritable à l'Etat tiers. Ces auteurs considèrent que, dans ce dernier cas, l'Etat tiers acquiert juridiquement le droit d'invoquer directement et pour son compte la disposition conférant l'avantage et qu'il n'a pas à s'assurer le concours de l'une des parties au traité pour obtenir l'exécution de la disposition. Ce droit n'est pas, de l'avis de ces auteurs, subordonné à un acte exprès d'acceptation de la part de l'autre Etat — à quelque accord collatéral entre cet Etat et les parties au traité. Ces auteurs soutiennent que, dans l'ensemble, la pratique moderne des Etats confirme que le droit international reconnaît le principe selon lequel un traité peut conférer à un Etat qui n'y est pas partie un droit susceptible d'exécution. Ils soutiennent aussi que ce point de vue est confirmé dans le rapport présenté par la Commission de juristes au Conseil de la Société des Nations au sujet de la question des îles d'Aaland⁴⁴ et plus particulièrement dans l'arrêt rendu par la Cour permanente en 1932 dans l'affaire des *Zones franches*, où la Cour a déclaré⁴⁵ :

“On ne saurait facilement présumer que des stipulations avantageuses à un Etat tiers aient été adoptées dans le but de créer en sa faveur un véritable droit. Rien cependant n'empêche que la volonté d'Etats souverains puisse avoir cet objet et cet effet. L'existence d'un droit acquis en vertu d'un acte passé par d'autres Etats est donc une question d'espèce : il s'agit de constater si les Etats qui ont stipulé en faveur d'un autre Etat ont entendu créer pour lui un véritable droit, que ce dernier a accepté comme tel.”

5) La Commission, ainsi qu'il est indiqué dans le commentaire relatif à l'article 58, était divisée sur ce point. Quelques-uns de ses membres partageaient, d'une manière générale, l'avis du premier groupe d'auteurs, exposé au paragraphe 3 ci-dessus, tandis que d'autres membres partageaient, dans l'ensemble, l'avis du deuxième groupe, exposé au paragraphe 4. La Commission a toutefois conclu que cette divergence d'opinions entre ses membres était essentiellement de nature doctrinale et que les deux théories opposées ne différaient pas sensiblement quant à leurs effets pratiques. Les deux groupes estiment qu'une disposition d'un traité peut constituer le moyen d'établir un droit en faveur d'un Etat tiers et que l'Etat tiers est libre d'accepter ou de rejeter le droit, comme il l'entend. La différence réside en ce que, selon l'un des groupes, la disposition du traité ne constitue rien de plus que l'offre d'un droit, jusqu'au moment où l'Etat bénéficiaire a, de quelque manière, fait connaître son acceptation du droit, alors que, selon l'autre groupe, le droit naît immédiatement et subsiste, à moins que l'Etat bénéficiaire n'y renonce et jusqu'à ce que se produise cette renonciation. En revanche, le premier groupe admettait que l'acceptation d'un droit par un Etat tiers, contrairement à l'acceptation d'une obligation, ne doit pas nécessairement être expresse et qu'elle peut revêtir la forme du simple exercice du droit offert dans le traité. De plus, le deuxième groupe a concédé qu'une renonciation à ce

qu'il considérerait comme un droit déjà existant n'a pas besoin d'être expresse, mais qu'elle peut, dans certains cas, intervenir tacitement par le défaut d'exercice du droit. La Commission a donc estimé que, dans la pratique, les deux théories donneraient des résultats fort semblables dans presque tous les cas. La Commission a estimé en outre que les divergences doctrinales n'aboutissaient pas nécessairement à des conclusions différentes concernant le droit des parties au traité d'abroger ou de modifier les dispositions relatives à ce droit. Au contraire, elle a été unanime à penser que, jusqu'au moment où l'Etat bénéficiaire a manifesté son assentiment à l'octroi du droit, les parties doivent être libres d'abroger ou de modifier la disposition sans son consentement et qu'ultérieurement son consentement sera toujours requis, à moins qu'il ne ressorte du traité que l'intention des parties était de rendre la disposition révocable. Estimant que les deux théories ne donneraient vraisemblablement des résultats différents que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles⁴⁶, la Commission a décidé de rédiger l'article sous une forme neutre qui, tout en tenant compte des exigences de la pratique des Etats, ne préjugerait pas le fondement doctrinal de la règle.

6) Le paragraphe 1 dispose donc qu'un droit peut découler pour un Etat d'une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie, sous réserve de deux conditions. Premièrement, il faut que les parties entendent, par cette disposition, accorder ce droit soit à cet Etat ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats. L'intention d'accorder le droit revêt une importance capitale, car ce n'est que lorsque les parties ont cette intention qu'il peut résulter de la disposition un droit véritable et non pas un simple avantage. On a déjà cité au paragraphe 2 du commentaire des exemples de stipulations en faveur d'Etats, de groupes d'Etats ou de l'ensemble des Etats. La deuxième condition est le consentement exprès ou tacite de l'Etat bénéficiaire. La formulation de cette condition au présent (“si cet Etat y consent expressément ou implicitement”) est destinée à laisser ouverte la question doctrinale de savoir si, juridiquement, le droit est créé par le traité ou par l'acte d'acceptation de l'Etat bénéficiaire. Selon certains auteurs, comme il a été expliqué déjà, l'assentiment du bénéficiaire prévu, même s'il ne ressort qu'implicitement de l'exercice du droit, constitue l'“acceptation” d'une offre faite par les parties; selon l'autre groupe d'auteurs, l'assentiment n'est significatif que comme indice du fait que le bénéficiaire ne renonce pas au droit.

7) Le paragraphe 2 spécifie simplement que, dans l'exercice du droit, l'Etat bénéficiaire doit se conformer aux conditions qui sont prévues pour l'exercice de ce droit dans le traité ou qui sont établies conformément à ses dispositions. Les mots “ou établies conformément à ses dispositions” tiennent compte de ce que, assez fréquemment, les conditions de l'exercice du droit sont fixées dans un instrument complémentaire ou, dans certains cas, unilatéralement par l'une des parties. Par exemple, dans le cas d'une disposition autorisant la liberté de navigation sur un fleuve international ou une voie maritime internationale, l'Etat territorial possède,

⁴⁴ Société des Nations, *Journal officiel*, Supplément spécial n° 3 (octobre 1920), p. 18; voir aussi Harvard Law School, *Research in International Law*, 3^e partie, Law of Treaties, p. 927 et 928, *American Journal of International Law*, vol. 29, Supplément (1935).

⁴⁵ C.P.J.I. (1932), série A/B, n° 46, p. 147 et 148; dans cette affaire, toutefois, trois juges se sont expressément écartés du point de vue selon lequel une stipulation en faveur d'un Etat qui n'est pas partie à un traité peut, par elle-même, conférer un véritable droit à cet Etat.

⁴⁶ Voir, par exemple, la controverse entre l'United States Treasury et le State Department sur la question de savoir si le traité de paix avec la Finlande avait effectivement conféré aux Etats-Unis le droit de se prévaloir ou de ne pas se prévaloir de la renonciation par la Finlande à son droit de présenter des demandes d'indemnisation; E. Jiménez de Aréchaga, “Treaty Stipulations in Favor of Third States”, *American Journal of International Law*, vol. 50 (1956), p. 355.

en vertu de sa souveraineté, le droit de fixer des conditions adéquates pour l'exercice de ce droit, étant entendu que ces conditions seront conformes aux obligations incombant à cet Etat en vertu du traité.

Article 61

Abrogation ou modification de dispositions relatives aux droits ou obligations d'Etats tiers

Au cas où, conformément à l'article 59 ou à l'article 60, une obligation ou un droit sont nés pour un Etat d'une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie, cette disposition ne peut être abrogée ni modifiée sans l'assentiment de cet Etat, à moins qu'il ne découle du traité que la disposition était révocable.

Commentaire

1) L'article 61 a trait à la situation des parties à un traité quant à l'abrogation ou à la modification d'une disposition conçue par elles comme devant être à l'origine d'une obligation ou d'un droit pour un Etat tiers. La Commission, comme il est indiqué au paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article précédent, a été unanime pour dire que, s'il s'agit d'un droit, les parties sont libres, à tout moment, d'abroger ou de modifier la disposition tant que l'Etat intéressé n'a pas donné son assentiment, mais qu'après cela elles ne peuvent le faire qu'avec le consentement de cet Etat, à moins qu'il ne ressorte du traité que leur intention était de rendre la disposition révocable. La Commission a estimé que la même règle doit s'appliquer lorsqu'il s'agit d'une obligation. L'Etat tiers n'aura normalement aucun intérêt à s'opposer à l'abrogation d'une disposition visant à le soumettre à une obligation, mais il peut n'en être pas toujours ainsi, et le consentement de cet Etat est certainement nécessaire pour toute modification d'une disposition conformément à laquelle il a accepté d'assumer une obligation.

2) Il est donc prévu dans l'article qu'au cas où un Etat qui n'est pas partie à un traité a, conformément aux articles 59 ou 60, accepté une obligation ou un droit, la disposition relative à cette obligation ou à ce droit ne peut être abrogée ni modifiée sans l'assentiment de cet Etat, à moins qu'il ne ressorte des termes du traité que l'intention des parties était de rendre cette disposition révocable. C'est poser ainsi implicitement la règle qu'avant que cet assentiment ne soit donné la disposition peut être abrogée ou modifiée par le seul accord des parties. La Commission a reconnu que le fait que la disposition est révocable peut également résulter de transactions intervenues entre les parties et l'Etat intéressé. Elle a jugé, toutefois, qu'il y aurait alors accord entre les parties et l'Etat tiers bénéficiaires; il n'est donc pas nécessaire d'en parler dans le présent article.

Article 62

Règles d'un traité devenant généralement obligatoires par la formation d'une coutume internationale

Aucune disposition des articles 58 à 60 ne s'oppose à ce que des règles énoncées dans un traité deviennent obligatoires pour des Etats tiers, si elles sont devenues des règles coutumières de droit international.

Commentaire

1) Le rôle que joue parfois la coutume pour étendre au-delà du cercle des Etats contractants l'application des règles posées dans un traité est chose reconnue. Un traité conclu entre un certain nombre d'Etats peut formuler une règle ou instituer un régime territorial, fluvial ou maritime, qui sera, par la suite, généralement accepté par les autres Etats en tant que règle de droit international coutumier, comme par exemple les Conventions de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre⁴⁷, les accords sur la neutralité de la Suisse et divers traités relatifs aux voies navigables internationales, fluviales ou maritimes. Il peut aussi arriver qu'un traité multilatéral qui énonce de nouvelles règles générales de droit international ait été élaboré par un grand nombre d'Etats et ne soit ratifié que par un certain nombre de ceux qui ont participé aux négociations, et que, cependant, ce traité vienne à être généralement accepté comme l'énoncé de règles de droit coutumier. De même encore, une convention de codification, dont l'objet est d'énoncer des règles existantes de droit coutumier, peut venir à être considérée comme offrant la formulation généralement acceptée desdites règles coutumières, et cela même par des Etats qui ne sont pas parties à la convention.

2) Dans aucun de ces cas, cependant, l'on ne serait fondé à dire que le traité lui-même produit des effets juridiques à l'égard des Etats qui n'y sont pas parties. Ce sont des cas où d'autres Etats, sans établir pour autant aucune relation conventionnelle avec les Etats parties au traité, reconnaissent aux règles formulées dans un traité le caractère de règles obligatoires de droit coutumier. Pour résumer, on peut dire que, pour ces Etats, la force obligatoire de ces règles a sa source dans la coutume et non dans le traité. C'est pourquoi la Commission n'a pas cru devoir, dans le projet d'articles, faire état de ce processus comme d'un cas où un traité aurait des effets juridiques pour des Etats tiers. Elle n'a donc pas formulé de disposition ayant plus spécialement trait au rôle de la coutume pour l'extension, au-delà du cercle des Etats contractants, de l'application des règles énoncées dans un traité. En revanche, en raison de l'importance de ce processus et du caractère des dispositions qui figurent dans les articles 58 à 60, elle a décidé d'inscrire dans le présent article une réserve générale, selon laquelle aucune disposition desdits articles ne s'oppose à ce que des règles énoncées dans un traité ne deviennent obligatoires pour des Etats tiers, si elles sont devenues règles de droit coutumier.

3) A l'occasion de l'examen de l'article 59 ainsi que du présent article, la Commission s'est demandé si les traités qui créent des régimes dits "régimes objectifs", c'est-à-dire des obligations et des droits opposables *erga omnes*, devraient faire l'objet de dispositions distinctes, comme constituant un cas particulier de traité produisant effet à l'égard d'Etats tiers⁴⁸. Certains membres de la Commission préconisaient cette solution, ayant émis l'avis que la notion de traités créant des régimes objectifs existe en droit international et mérite une place distincte dans le projet d'articles. Selon eux, les traités qui correspondent à cette notion sont les

⁴⁷ Le Tribunal militaire international de Nuremberg a considéré cette convention comme énonçant des règles qui étaient devenues des règles de droit coutumier généralement obligatoires.

⁴⁸ Voir, d'une manière générale, le cinquième rapport de sir Gerald Fitzmaurice sur le droit des traités, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II, p. 64 à 102, et le troisième rapport de sir Humphrey Waldock, A/CN.4/167, art. 63 et commentaire y relatif.

traités de neutralisation ou de démilitarisation de certains territoires ou de certaines régions et les traités instituant la liberté de la navigation sur les voies navigables internationales, fluviales ou maritimes; ils ont cité le traité sur l'Antarctique comme un récent exemple de traité de cette catégorie⁴⁰. D'autres membres de la Commission, cependant, tout en reconnaissant que, dans certains cas, des droits ou obligations de source conventionnelle peuvent devenir opposables *erga omnes*, n'ont pas jugé que ces cas relèvent d'une notion ou institution particulière au droit des traités. Ils estiment, en effet, que cela résulte soit de l'application du principe formulé à l'article 59, soit du fait qu'une coutume internationale vient se greffer sur un traité suivant le processus qui fait l'objet de la réserve formulée dans le présent article. La théorie des traités qui créent des régimes objectifs étant controversée et son éventuelle acceptation par les Etats étant assez douteuse, la Commission est arrivée à la conclusion qu'il serait prématuré, dans l'état actuel des relations internationales, de reconnaître que des traités de ce genre produisent des effets juridiques spéciaux à l'égard d'Etats qui n'y sont pas parties. Elle a estimé que l'article 60, qui prévoit le cas de traités par lesquels les parties entendent créer des droits en faveur des Etats tiers en général, fournit la base juridique nécessaire à l'instauration, par un traité, d'obligations et de droits opposables *erga omnes* — solution qui, si elle reste en deçà de ce que certains membres de la Commission jugeaient souhaitable, va néanmoins aussi loin que ce que, selon toute probabilité, les Etats seront prêts à admettre. En conséquence, la Commission a décidé de ne pas formuler de dispositions ayant spécialement trait aux traités créant des régimes dits objectifs.

Article 63

Application de traités contenant des dispositions incompatibles

1. Sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, les obligations d'Etats parties à des traités dont les dispositions sont incompatibles sont déterminées comme il est stipulé aux paragraphes suivants.

2. Lorsqu'un traité prévoit sa subordination ou sa compatibilité à l'égard d'un autre traité, antérieur ou postérieur, les dispositions de ce dernier l'emportent.

3. Lorsque toutes les parties à un traité deviennent parties à un traité postérieur portant sur la même matière sans que le premier traité ait pris fin par application de l'article 41 du présent projet, le premier traité ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions ne sont pas incompatibles avec celles du second traité.

4. En cas d'incompatibilité entre les dispositions de deux traités, si les parties au premier traité ne sont pas toutes parties au second:

a) Dans les relations entre Etats parties aux deux traités, la règle appliquée est celle qui est énoncée au paragraphe 3;

b) Dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie au premier traité seulement, le premier traité s'applique;

⁴⁰ Voir aussi lord McNair, *Law of Treaties*, 1961, chap. XIV; Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public* (1948), p. 462 à 464 et 477 à 484; M. Lachs, "Le développement et les fonctions des traités internationaux", *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 92 (1957), p. 315 à 317.

c) Dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie au second traité seulement, le second traité s'applique.

5. Le paragraphe 4 ne préjuge pas la responsabilité qu'un Etat peut encourir du fait qu'il conclut ou exécute un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un autre Etat en vertu d'un autre traité.

Commentaire

1) La question des conflits entre dispositions incompatibles contenues dans des traités successifs a été examinée par sir Hersch Lauterpacht dans ses rapports de 1953⁶⁰ et de 1954⁶¹, à propos de la validité des traités, puis par sir Gerald Fitzmaurice dans son troisième rapport⁶², en 1958, à propos de la même question. Dans son deuxième rapport⁶³, présenté à la Commission en 1963, l'actuel rapporteur spécial a également examiné cette question à propos de la "validité", mais en indiquant qu'il vaudrait mieux l'étudier à propos de l'"application" des traités, et la Commission, sans préjuger sa position sur ce point, a décidé de renvoyer l'examen de cette question à la présente session⁶⁴.

2) Il y a une première catégorie de cas qui est celle où les parties à un traité postérieur ne comprennent pas toutes les parties au traité antérieur avec lequel les dispositions du traité postérieur sont incompatibles. La majorité des membres de la Commission qui ont participé à la discussion en 1963 estimaient que, mis à part le cas d'un conflit avec une règle de *jus cogens*, où il s'agit d'un principe indépendant régi par les dispositions des articles 37 et 45 de la deuxième partie, le fait qu'un traité est incompatible avec les dispositions d'un traité antérieur liant certains Etats qui sont parties à ce second traité ne prive pas ce nouveau traité de validité; par conséquent, ce genre de conflit pose avant tout une question de priorité d'application et une question de responsabilité des Etats. Cependant, certains membres de la Commission, tout en reconnaissant que cette règle était exacte de façon générale, n'étaient pas convaincus qu'elle fût nécessairement valable dans tous les cas. Ils ont, en particulier, exprimé des doutes quant à la validité d'un traité qui est en contradiction avec un traité antérieur portant neutralisation ou démilitarisation d'un territoire ou constatant un règlement politique d'importance générale. Au cours de ce débat, on a également fait mention: 1) des clauses de certains traités, tel l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, qui assurent à leurs propres dispositions la prééminence sur tout autre traité; 2) des clauses de certains traités qui règlent expressément la question de leurs rapports avec des traités antérieurs; 3) des cas éventuels de conflit entre traités, lorsque les parties à ces traités sont toutes différentes. On a également mentionné le rapport entre la question des conflits entre traités et celle de la modification des traités. L'autre catégorie de cas est celle où toutes les parties au traité antérieur sont également parties au nouveau traité. La Commission a reconnu en 1963 que, dans ces cas, il y a toujours

⁶⁰ *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, vol. II, p. 156; texte français dans A/CN.4/63, p. 34 à 52.

⁶¹ *Ibid.*, 1954, vol. II, p. 133; texte français dans A/CN.4/87, p. 160 à 173.

⁶² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II, p. 27 et 42.

⁶³ A/CN.4/156, art. 14 et commentaire y relatif.

⁶⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509)*, par. 15. Voir aussi les débats des 685^e, 687^e et 703^e séances.

une question préliminaire d'interprétation des deux traités en vue de déterminer dans quelle mesure leurs dispositions sont incompatibles et quelle est l'intention des parties au sujet du maintien en vigueur du traité antérieur. Quelques membres de la Commission ont estimé que, pour cette raison, ces cas devraient être étudiés non pas dans le deuxième rapport, sous la rubrique "Terminaison implicite d'un traité", mais dans le présent rapport, sous la rubrique "Application des traités". La Commission a toutefois décidé que, même si une question préliminaire d'interprétation se posait dans ces cas, il n'en demeurerait pas moins nécessaire de régler le problème des conditions dans lesquelles on devrait considérer que l'interprétation aboutit à conclure qu'il a été mis fin au traité. Elle a adopté l'article 41, qui concerne le cas d'un traité prenant fin implicitement du fait de la conclusion d'un traité ultérieur dont les dispositions sont totalement incompatibles avec les siennes. La Commission a également décidé, à titre provisoire, de maintenir l'article dans le chapitre relatif à la terminaison des traités, mais d'y revenir à sa seizième session⁵⁵. En conséquence, lors de la discussion consacrée à l'application des traités, la Commission s'est livrée à un nouvel examen des deux catégories de conflits entre traités, sur la base d'une nouvelle étude du rapporteur spécial, axée sur l'application des traités au lieu d'être axée sur leur validité.

3) La question des traités contenant des dispositions incompatibles, examinée sous l'angle de "l'application des traités", est étroitement liée tant aux dispositions des articles 58 à 60 concernant les effets juridiques des traités à l'égard des Etats tiers qu'à celles des articles 65 à 67 concernant la modification des traités. Ainsi, le principe selon lequel un traité ne peut imposer d'obligations à un Etat tiers, ni le priver de ses droits, présente une importance capitale pour les cas d'incompatibilité où, parmi les parties à un nouveau traité, ne figurent pas toutes les parties au traité antérieur. Pour ce qui est du lien avec la question de la modification des traités, un instrument portant modification est souvent un autre traité auquel ne sont pas parties toutes les parties au traité antérieur, de sorte que la modification donne naissance à un cas d'incompatibilité entre traités.

4) Lors des débats de la Commission en 1963, quelques-uns de ses membres avaient estimé que l'article devrait souligner la nullité d'un traité qui est en conflit avec une disposition relevant du *jus cogens*. Toutefois, à la lumière des articles 37 et 45, l'un des deux traités sera nul; et, puisque ce traité n'est pas un traité en vigueur, il ne peut être question de son application. Pour cette raison, la Commission a reconnu qu'il est inutile de répéter la règle relative au *jus cogens* dans le présent article, qui concerne l'application de traités contenant des dispositions incompatibles.

5) Il a été proposé aussi, lors des débats qui ont eu lieu en 1963, de marquer dans cet article la primauté de l'Article 103 de la Charte. Au cours de la présente session, la Commission, sans préjuger en aucune façon l'interprétation de l'Article 103 ni son application par les organes compétents des Nations Unies, a décidé de reconnaître dans le présent article la primauté de l'Article 103 de la Charte par rapport à toutes les obligations conventionnelles des Etats Membres; le paragraphe 1 dispose en conséquence que les règles énoncées dans le présent article en vue de réglementer les obligations d'Etats parties à des traités successifs incom-

patibles entre eux s'appliquent sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte.

6) Le paragraphe 2 concerne les clauses inscrites dans un traité en vue d'établir le rapport qui existe entre ses dispositions et celles d'autres traités conclus par les Etats contractants. Certaines de ces clauses ne font que confirmer les règles générales relatives à la primauté qui sont énoncées aux paragraphes 3 et 4 du présent article. D'autres, comme celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 73 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires⁵⁶ et qui reconnaît que les parties ont le droit de compléter les dispositions de la Convention par des accords bilatéraux, ne font que confirmer la légitimité des accords bilatéraux qui ne dérogent pas aux obligations découlant de la Convention générale. Toutefois, certaines catégories de clauses peuvent influer sur l'application des règles générales et demandent donc à être étudiées spécialement. C'est ainsi qu'un certain nombre de traités renferment une clause aux termes de laquelle les parties déclarent soit que le traité n'est pas incompatible avec les obligations découlant pour elles d'un autre traité nommément désigné, soit que ledit traité est sans effet sur ces obligations. De nombreux traités plus anciens⁵⁷ stipulaient qu'aucune de leurs dispositions ne devait être considérée comme imposant aux parties des obligations incompatibles avec celles qui découlaient pour elles du Pacte de la Société des Nations. De nos jours, on trouve dans certains traités régionaux⁵⁸ une clause similaire conférant primauté à la Charte des Nations Unies. On en trouve d'autres exemples dans l'article XVII de la Convention universelle de 1952 sur le droit d'auteur⁵⁹, qui exclut toute intention de porter atteinte aux dispositions de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, dans l'article 30 de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer⁶⁰ et dans l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, dispositions qui toutes excluent l'intention d'écarter des traités existants. Ces clauses, dans la mesure où elles portent sur des traités antérieurs que les Etats contractants ont conclus avec des Etats tiers, ne font que confirmer la règle générale *pacta tertiis non nocent*. Mais elles vont aussi au-delà, non seulement parce qu'elles influent sur la primauté à établir respectivement entre lesdits traités à l'égard des Etats parties aux deux traités, mais encore parce qu'elles peuvent concerner des traités que l'Etat contractant conclura à l'avenir avec un Etat tiers. Elles semblent, dans tous les cas d'incompatibilité, donner la primauté à l'autre traité. Par suite, même s'il se peut que, dans des cas d'espèce, l'application de ces clauses ne s'écarte pas des règles générales de priorité énoncées aux paragraphes 3 et 4, la Commission pense qu'il y a lieu de leur consacrer une règle distincte dans le présent article. Le paragraphe 2 dispose donc que, lorsqu'un traité prévoit qu'il est subordonné aux dispositions d'un autre traité, antérieur ou postérieur, ou compatible avec ces

⁵⁶ A/CONF.25/12.

⁵⁷ Voir l'article 16 du Statut de 1921 relatif au régime des voies navigables d'intérêt international (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. VII, p. 61); l'article 6 du Traité interaméricain de 1936 sur les bons offices et la médiation (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLXXXVIII, p. 82) et la liste des autres traités que cite Ch. Rousseau dans les *Principes généraux du droit international public* (1944), p. 789 et 790.

⁵⁸ Voir notamment l'article 10 du Traité interaméricain d'assistance mutuelle (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 21, p. 101).

⁵⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 216, p. 148.

⁶⁰ Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, *Documents officiels*, vol. II, p. 138.

⁵⁵ *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509)*, p. 17.

dispositions, ce sont les dispositions de cet autre traité qui doivent l'emporter.

7) Certains traités renferment une clause inverse, au moyen de laquelle on cherche à donner primauté au traité par rapport à un autre traité qui est incompatible avec lui. Parfois, cette clause ne concerne que le passé et dispose que le traité l'emporte sur les traités qui ont été conclus antérieurement par les Etats contractants et qui sont incompatibles avec ledit traité. Parfois, la clause ne concerne que l'avenir et exige expressément des Etats contractants qu'ils ne concluent pas à l'avenir d'accord qui soit incompatible avec les obligations qui leur incombent en vertu du traité. Quelques traités, comme le Statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international⁶¹, renferment ces deux types de clauses; un petit nombre de traités, comme le Pacte de la Société des Nations (Art. 20) et la Charte des Nations Unies (Art. 103), renferment des clauses uniques qui intéressent à la fois le passé et l'avenir. Si, pour les raisons déjà exposées, on laisse de côté l'examen de l'Article 103 de la Charte, il est évident que les clauses qui intéressent le passé mettent en jeu des considérations juridiques très différentes de celles qui s'appliquent aux clauses portant sur l'avenir.

8) Une clause tendant à écarter un traité antérieur ne pose pas de problème lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité qui vise à le remplacer. Comme la Commission l'a signalé dans son commentaire relatif à l'article 41⁶², les parties au traité antérieur ont toujours compétence pour l'abroger, en tout ou en partie, en concluant à cette fin un autre traité. Dans ces conditions, les parties, lorsqu'elles concluent un second traité incompatible avec le premier, doivent être présumées avoir eu l'intention soit de mettre fin au premier traité, soit de le modifier dans la mesure où il y a incompatibilité, à moins qu'il ne soit établi qu'elles ont eu l'intention contraire. En pareil cas, par conséquent, l'insertion, dans le second traité, d'une clause proclamant expressément sa primauté sur le premier ne fait que confirmer l'absence de toute intention contraire. En revanche, si parmi les parties à un traité qui renferme une clause visant à écarter un traité antérieur ne figurent pas toutes les parties au traité antérieur, la règle *pacta tertiis non nocent* restreint automatiquement l'effet juridique de la clause. Le traité subséquent, qu'il existe ou non une clause à cet effet, ne peut priver un Etat qui n'y est pas partie des droits que lui confère le traité antérieur. En fait, il est évident que, si certaines parties à un traité essaient de priver d'autres parties des droits que leur confère ce traité en concluant entre elles un autre traité incompatible avec ces droits, une telle tentative constitue une violation du premier traité. C'est pourquoi les clauses de ce type sont, en règle générale, rédigées de manière à limiter expressément leurs effets aux Etats parties au nouveau traité. L'article XIV de la Convention du 25 mai 1962 relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires renferme, par exemple, la disposition suivante:

"La présente Convention l'emporte sur les conventions internationales qui, à la date à laquelle elle est ouverte à la signature, sont en vigueur ou ouvertes à la signature, à la ratification ou à l'adhésion, mais seulement dans la mesure où ces conventions seraient en conflit avec elle; toutefois, la présente disposition

⁶¹ Art. 13 et 18; Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. VII, p. 36.

⁶² *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509)*, p. 17.

n'affecte pas les obligations qu'ont les Etats contractants envers les Etats non contractants du fait de ces conventions⁶³."

De même, de nombreux traités modifiant des traités antérieurs prévoient le remplacement desdits traités antérieurs, en tout ou en partie, en même temps qu'ils limitent aux Etats qui y deviennent parties l'application de l'instrument portant modification⁶⁴. Il en résulte donc que les modifications entrent en vigueur uniquement pour les parties au nouveau traité dans leurs rapports mutuels, alors que le traité antérieur demeure applicable dans leurs rapports avec les Etats qui sont parties au premier traité mais non au second. En d'autres termes, le second traité l'emporte entre deux Etats qui sont parties aux deux traités, mais entre un Etat qui est partie aux deux traités et un Etat qui n'est partie qu'au premier, c'est le premier traité qui prévaut. Telles sont les règles énoncées aux alinéas a et b du paragraphe 4 du présent article, l'insertion d'une clause de ce type ne modifiant en rien l'application des règles normales.

9) Lorsqu'un traité renferme une clause visant à écarter des traités futurs qui seraient incompatibles avec lui, cette clause peut n'avoir aucune portée si toutes les parties au premier traité sont également parties au second, car les parties, lorsqu'elles concluent le nouveau traité, ont pleine compétence pour abroger ou modifier le traité antérieur qu'elles ont elles-mêmes élaboré. Plus délicat et plus important toutefois est l'effet d'une clause de ce genre lorsque, parmi les parties au nouveau traité, ne figurent pas toutes les parties au traité antérieur. La clause figurant dans le traité antérieur peut être rédigée de manière à interdire aux parties de conclure avec un Etat quelconque un traité qui soit incompatible avec le traité antérieur, comme c'était le cas, par exemple, de l'article 2 du Pacte de neuf puissances de 1922 en ce qui concerne la Chine⁶⁵. La clause peut aussi, par exemple, ne viser que les accords avec les Etats tiers, comme le faisait l'article 18 du statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international:

"Chacun des Etats contractants s'engage à ne pas concéder, soit par accord, soit de toute autre manière, à un Etat non contractant, un traitement relatif à la navigation sur une voie navigable d'intérêt international qui, entre Etats contractants, serait contraire aux dispositions du présent Statut⁶⁶."

⁶³ *American Journal of International Law*, vol. 57 (1963), p. 275.

⁶⁴ L'article premier de tous les protocoles des Nations Unies modifiant les traités de la Société des Nations renferme la disposition suivante: "Les Etats parties au présent Protocole prennent l'engagement qu'entre eux-mêmes, conformément aux dispositions du présent Protocole, ils attribueront plein effet juridique aux amendements à cet instrument, mentionnés à l'annexe du présent Protocole, les mettront en vigueur et en assureront l'application." Voir, par exemple, le Protocole de 1948 portant modification de la Convention internationale de 1928 concernant les statistiques économiques (*Nations Unies, Recueil des Traités*, vol. 20, p. 229) et le Protocole de 1953 portant modification de la Convention de 1926 relative à l'esclavage (*Nations Unies, Recueil des Traités*, vol. 182, p. 51). Voir aussi l'article 59 de la Convention de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (*Nations Unies, Recueil des Traités*, vol. 75, p. 66).

⁶⁵ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XXXVIII, p. 281: "Les Puissances contractantes conviennent de ne participer à aucun traité, accord, arrangement ou entente soit conclus entre elles, soit conclus séparément ou collectivement avec une ou plusieurs puissances, qui porterait atteinte ou contreviendrait aux principes déclarés dans l'article premier."

⁶⁶ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. VII, p. 36 à 61.

Ou encore, la clause peut avoir pour objet d'interdire aux Etats contractants de conclure entre eux des accords qui dérogeraient aux obligations générales découlant pour eux de la convention⁶⁷. Ces clauses ne semblent pas modifier l'application des règles normalement suivies pour résoudre les conflits entre traités incompatibles. Certaines obligations énoncées dans des traités sont, par nature, destinées à s'appliquer, d'une manière générale, à toutes les parties et ce à tout moment. Un exemple frappant est celui du Traité interdisant les essais d'armes nucléaires; tout accord que conclurait ultérieurement l'une des parties en se dégageant des obligations qui lui incombent en vertu de ce traité serait manifestement incompatible avec celui-ci. D'autres obligations peuvent avoir une portée purement réciproque, de sorte qu'un traité bilatéral modifiant, entre les Etats contractants, l'application de la Convention est parfaitement compatible avec ses dispositions. Mais même alors les parties peuvent, dans certains cas, décider d'instituer un régime obligatoire unique pour des questions susceptibles d'être réglées sur une base de réciprocité: droit d'auteur ou protection de la propriété industrielle, par exemple. Il semble donc qu'une clause affirmant la primauté d'un traité sur des traités subséquents qui sont en conflit avec lui doit avant tout, pour avoir une valeur juridique, spécifier l'intention des parties d'instituer un régime conventionnel unique de type "intégral" ou "interdépendant", auquel il ne puisse être dérogé par voie conventionnelle. En résumé, en interdisant expressément toute dérogation conventionnelle, la clause affirme, sans équivoque, qu'est incompatible avec le traité tout accord subséquent conclu par une partie, qui déroge aux dispositions du traité. Mais il ne semble pas que la simple insertion d'une telle clause puisse, à tout autre égard, conférer au traité une priorité supérieure à celle que lui confère son antériorité dans le temps.

10) Tout traité énonçant des obligations de type "intégral" ou "interdépendant" auxquelles les parties ne peuvent se soustraire par voie conventionnelle doit être considéré comme contenant implicitement l'engagement de ne pas conclure ultérieurement d'accords qui soient incompatibles avec lesdites obligations, et certains membres de la Commission ont estimé que ce point devait être expressément prévu dans le texte même de l'article. Le fait même pour un Etat d'accepter des obligations de cette nature, dans un traité, suppose également qu'il accepte l'obligation de ne pas conclure d'accord subséquent qui soit incompatible avec le traité, si ce n'est avec le consentement des autres parties. S'il le fait sans leur consentement, il enfreint les obligations que le traité lui impose à l'égard des autres parties et, en raison de la règle *pacta tertiis non nocent* (art. 58), il ne peut invoquer le nouvel accord pour se dégager de la responsabilité qu'il a encourue du fait de cette violation. Par conséquent, entre cet Etat et toute partie au traité antérieur qui n'a pas consenti au nouveau traité, ce sont les obligations du traité antérieur qui l'emportent. Telle est la règle normale de priorité formulée à l'alinéa *b* du paragraphe 4 et l'insertion, dans le traité antérieur, d'une clause spéciale affirmant la primauté de ses dispositions ne fait que confirmer l'application de cette règle et ne la modifie pas. Si l'on attribuait des effets spéciaux à l'insertion d'une telle

⁶⁷ Voir, par exemple, l'article 15 de la Convention de 1883 pour la protection de la propriété industrielle (de Martens, *Nouveau Recueil général*, 2^e série, vol. X, p. 133) et l'article 20 de la Convention de Berlin de 1908 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (de Martens, *Nouveau Recueil général*, 3^e série, vol. IV, p. 590).

clause, on aboutirait à des résultats absurdes. Beaucoup de traités qui énoncent les obligations de type "intégral" ou "interdépendant" les plus importantes ne contiennent ni engagement exprès de ne pas y déroger par voie conventionnelle, ni clause affirmant une primauté spéciale pour leurs dispositions. On peut citer comme exemples le Pacte Briand-Kellog, la Convention sur le génocide et le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires. Il est inconcevable que l'absence, dans ces traités, de tout engagement explicite de ne pas y déroger par voie conventionnelle et de toute clause spéciale de priorité puisse affaiblir ou modifier leur portée à l'égard d'un accord subséquent incompatible avec leurs dispositions. C'est pourquoi la majorité de la Commission a été d'avis que la présence ou l'absence d'une clause visant expressément les traités subséquents n'a pas d'influence sur la formulation des règles régissant la priorité entre traités en conflit.

11) Il découle des dispositions des paragraphes 5 à 10 ci-dessus qu'en dehors de l'Article 103 de la Charte il n'y a lieu de mentionner spécialement dans le présent article aucune des clauses que l'on rencontre dans la pratique conventionnelle et qui affirment la primauté d'un traité donné sur d'autres. Si l'on considère qu'il s'agit ici de l'application de traités en vigueur, aucune de ces clauses ne paraît modifier l'application des règles normales de priorité. Le véritable problème en jeu est tout autre; il s'agit de savoir — question que la Commission a examinée à titre préliminaire en 1963 — si, lorsqu'un accord subséquent est en conflit avec un traité énonçant des obligations de type "interdépendant" ou "intégral", il en résulte simplement que cet accord ne peut pas être invoqué contre les parties au premier traité, ou s'il est totalement nul et non avenu. Cette question, qui est examinée aux paragraphes 14 à 17 du présent commentaire, n'est pas fonction de l'existence ou de l'absence d'une clause spéciale, mais bien du contraire "interdépendant" ou "intégral" des obligations assumées dans le traité antérieur⁶⁸.

12) Le paragraphe 3 concerne les cas où toutes les parties à un traité concluent ultérieurement, avec ou sans la participation d'autres Etats, un traité subséquent qui n'est pas compatible avec le traité antérieur; ce paragraphe intéresse, d'un point de vue différent, le même domaine que l'article 41, que la Commission a adopté à sa dernière session. La décision provisoire prise en 1963 d'assimiler ces cas à ceux de traités anté-

⁶⁸ Selon le troisième rapport de sir Gerald Fitzmaurice, précédent rapporteur spécial sur cette question (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II, art. 19 et commentaire y relatif), un traité comporte des obligations "de type interdépendant" lorsque les obligations assumées par chacune des parties n'ont de signification qu'en fonction des obligations correspondantes de toutes les autres parties, de sorte que la violation par l'une des parties de ses obligations porte atteinte au régime conventionnel applicable entre toutes et pas seulement aux relations entre l'Etat qui manque à ses obligations et les autres parties. Sir Gerald Fitzmaurice a cité comme exemples les traités de désarmement, les traités interdisant l'utilisation de certaines armes, les traités interdisant la pêche dans certaines zones ou pendant certaines époques, etc. Il a défini les traités comportant des obligations "de type intégral" comme ceux dans lesquels "la force de l'obligation est autonome, absolue et intrinsèque pour chaque partie et ne dépend pas d'une exécution correspondante par les autres parties". Il en donne comme exemples la Convention pour la répression du crime de génocide, les Conventions des droits de l'homme, les Conventions de Genève de 1949 sur le traitement des prisonniers de guerre, etc., les Conventions internationales du travail et les traités qui imposent l'obligation d'établir un certain régime ou système juridique dans une zone donnée, tel que le régime du Sund et des deux Belt, à l'entrée de la mer Baltique.

rieurs prenant fin implicitement a été confirmée par la majorité des membres de la Commission qui ont pris part à la discussion au cours de la présente session. D'autre part, étant donné que l'on ne peut trancher la question de la "terminaison implicite" du traité antérieur qu'après avoir déterminé le degré d'incompatibilité des deux traités, ces cas ont effectivement un certain rapport avec le présent article. Il semble donc souhaitable de mentionner ces cas au paragraphe 3 en renvoyant à l'article 41. En étudiant la question au cours de la présente session, la Commission a estimé qu'il faudrait peut-être remanier légèrement l'article 41, de manière que les cas où il y a conflit partiel entre deux traités soient désormais couverts par le présent article. Dans la première phrase du paragraphe 1 de l'article 41, telle qu'elle a été adoptée en 1963, il est question de terminaison "en tout ou en partie", mais la distinction entre terminaison totale et terminaison partielle (ou suspension) ne se retrouve plus dans le reste de l'article. Il faudrait donc peut-être retoucher légèrement la suite du texte de cet article. Sans fixer à ce stade la forme définitive de l'article 41, la Commission a paru favorable à l'idée que le mieux serait peut-être de supprimer, dans l'article 41, les mots "en tout ou en partie" et de traiter dans l'article 63 le cas des conflits partiels où les parties ne semblent avoir aucune intention de mettre fin au traité antérieur. Le paragraphe 3 dispose donc en fait que, lorsqu'il apparaît que l'intention des parties était que le traité subséquent régit l'ensemble de la question ou lorsqu'il est impossible d'appliquer les deux traités simultanément, l'article 41 est applicable et met fin au traité antérieur; dans les autres cas, le traité antérieur doit s'appliquer, dans la mesure où il n'est pas incompatible avec les dispositions du nouveau traité.

13) Le paragraphe 4 traite des cas où seules certaines parties à un traité antérieur participent à la conclusion d'un nouveau traité qui est incompatible avec les obligations que leur impose le traité antérieur. En pareil cas, la règle *pacta tertiis non nocent* empêche le nouveau traité de priver les autres parties au traité antérieur des droits qu'elles possèdent en vertu de ce traité. Si l'on considère donc simplement qu'il s'agit d'une question relative à la primauté des obligations et des droits des Etats intéressés et d'une question de responsabilité des Etats en raison de la violation d'obligations conventionnelles, les règles applicables paraissent assez claires. Ce sont les règles énoncées au paragraphe 4 du présent article, aux termes duquel:

a) Dans les rapports entre deux Etats qui sont parties aux deux traités, le nouveau traité l'emporte en tant qu'il est l'expression la plus récente de leur volonté régissant leurs rapports mutuels, c'est-à-dire que ce cas est régi par la même règle qu'au paragraphe 3;

b) Dans les rapports entre un Etat qui est partie aux deux traités et un Etat qui n'est partie qu'au traité antérieur, le traité antérieur l'emporte (*pacta tertiis non nocent*);

c) Dans les rapports entre un Etat qui est partie aux deux traités et un Etat qui n'est partie qu'au nouveau traité, le nouveau traité l'emporte. Les règles énoncées aux alinéas a et b ne sont guère contestables, car elles constituent la base juridique présumée sur laquelle reposent maints instruments portant révision des traités multilatéraux, dont les protocoles des Nations Unies portant révision des traités de la Société des

Nations⁶⁹. Quant à l'alinéa c, il semble évident qu'un Etat qui a conclu les deux traités est en principe responsable, dans ses relations avec les parties au nouveau traité, de tout manquement aux obligations que lui impose ce traité. Le paragraphe 5 réserve donc la question de la responsabilité qu'un Etat peut encourir du fait qu'il conclut ou exécute un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un autre Etat en vertu d'un autre traité.

14) La Commission a examiné à nouveau la question de savoir s'il convient de traiter tous ces cas exclusivement comme des questions relatives à la primauté et relatives à la responsabilité des Etats du fait de la violation d'obligations conventionnelles ou si, dans certains cas, le nouveau traité doit être considéré comme nul et non avenu. Le rapporteur spécial a traité cette question assez en détail dans le commentaire relatif à l'article 14 de son deuxième rapport⁷⁰, où il a également résumé et examiné l'attitude des deux précédents rapporteurs spéciaux. Sans prendre position sur les considérations très détaillées présentées par le rapporteur spécial, la Commission a décidé d'insérer ci-après, aux fins d'information, certains passages ayant trait à cette question qui sont extraits du deuxième rapport du rapporteur spécial sur le droit des traités.

"De nos jours, les traités répondent à des fins très diverses: législation, cession de territoire, aménagement administratif, constitution d'une organisation internationale, etc., en dehors de leur caractère pur et simple de contrats de nature réciproque; même si l'on admet comme principe général de droit, la non-lécité d'un contrat qui a pour objet de rompre un contrat — ce qui est discutable —, il ne s'ensuit pas nécessairement que ce principe doive s'appliquer aux traités qui transgressent des accords antérieurs. Etant donné l'imperfection de l'organisation de la communauté internationale et la multiplicité des fins auxquelles servent les traités, la Commission doit, semble-t-il, faire preuve de circonspection en énonçant les règles qui qualifient des traités d'illégaux et de nuls. Cela ne signifie pas pour autant que la conclusion d'un traité dont les obligations transgressent les droits qu'un autre Etat possède en vertu d'un traité antérieur ne constitue pas une violation du droit international mettant en jeu la responsabilité légale de dédommager l'Etat dont les droits ont été lésés. Mais, c'est autre chose de dire que le second traité est nul pour cause de non-lécité et qu'il est sans le moindre effet entre les parties.

"L'attitude prise par la Cour permanente dans l'affaire *Oscar Chinn* et dans celle de la *Commission européenne du Danube* ne semble guère compatible avec l'existence en droit international d'une théorie générale qui invaliderait les traités conclus en violation des dispositions d'un traité antérieur. Dans l'affaire *Oscar Chinn*⁷¹, le traité antérieur était l'Acte général de Berlin de 1885, qui établissait un régime international pour le bassin du Congo. Aucune disposition de ce traité n'autorisait la conclusion d'accords bilatéraux entre certaines des parties; au contraire, le traité disposait expressément que toute modification ou toute amélioration du régime applicable au Congo devait être introduite d'un "commun accord" par les Etats signataires. Or, en 1919, cer-

⁶⁹ Voir "Résolutions de l'Assemblée générale intéressant le droit des traités" (A/CN.4/154), p. 17 à 26.

⁷⁰ Par. 6 à 30.

⁷¹ C.P.J.I. (1934), série A/B, n° 63.

taines parties à l'Acte de Berlin ont, sans consulter les autres, conclu la Convention de Saint-Germain, aux termes de laquelle elles abrogeaient, en ce qui les concernait, plusieurs dispositions de l'Acte de Berlin et les remplaçaient par un nouveau régime applicable au Congo. La Cour s'est contentée de faire observer que, quel que soit l'intérêt que l'Acte de Berlin ait pu avoir à d'autres égards, c'était la Convention de Saint-Germain qui était présentée par les deux Etats en litige comme la source de leurs obligations et qui devait constituer pour la Cour le traité qu'elle était priée de faire appliquer. Certes, ni l'une ni l'autre des parties n'avait soulevé la question de la légalité de la Convention de Saint-Germain. Mais cette question a été examinée en détail par les juges Van Eysinga et Schücking dans leurs opinions dissidentes⁷² et il était évident, par conséquent, qu'elle avait été étudiée par la Cour. De plus, ces deux juges avaient expressément affirmé que la validité du traité ne saurait dépendre de la question de savoir si, oui ou non, cette validité avait été contestée par un gouvernement, mais qu'il s'agissait d'une question d'ordre public que la Cour était tenue d'examiner d'office. Dès lors, le fait que la Cour avait admis que la Convention de Saint-Germain était le traité qu'elle devait appliquer ne peut guère être interprété que comme le rejet de la théorie de la nullité absolue d'un traité qui transgresse les droits que les Etats tiers possèdent en vertu d'un traité antérieur.

"Dans son avis consultatif concernant la *Commission européenne du Danube*⁷³, la Cour a adopté à peu près la même manière de voir. Le Traité de Versailles contenait certaines dispositions relatives au régime international du Danube, y compris les dispositions touchant la composition et les pouvoirs de la Commission européenne chargée de ce fleuve; d'autre part, il envisageait la conclusion rapide d'une nouvelle convention établissant un statut définitif du Danube. Cette nouvelle convention a été dûment conclue. Les parties à cette convention ne comprenaient pas toutes les parties au Traité de Versailles, mais elles comprenaient tous les Etats qu'intéressait le différend qui avait donné lieu à la demande d'avis consultatif. En l'espèce, la question de la capacité des Etats, lors de la deuxième conférence, de conclure un traité modifiant certaines dispositions du Traité de Versailles a été soulevée dans les arguments présentés à la Cour, qui s'est prononcée de la manière suivante :

"Au cours des discussions provoquées par le présent différend, deux points ont été longuement débattus. En premier lieu, la Conférence qui élaborait le Statut définitif était-elle compétente pour adopter des dispositions quelconques modifiant soit la composition, soit les pouvoirs et fonctions de la Commission européenne, tels que les avait fixés le Traité de Versailles? Et ensuite le sens et la portée des dispositions pertinentes tant du Traité de Versailles que du Statut définitif sont-ils ou non les mêmes? Mais, de l'avis de la Cour, étant donné que tous les gouvernements intéressés en l'espèce ont signé et ratifié le Traité de Versailles comme le Statut définitif, ils ne sauraient invoquer, l'un contre l'autre, que telle ou telle disposition du Statut est dépourvue de validité parce qu'elle dépasse le mandat confié à la Con-

férence du Danube aux termes de l'article 349 du Traité de Versailles⁷⁴."

Là encore il est difficile de ne pas voir dans la décision de la Cour le rejet de la théorie de la non-validité absolue d'un traité qui transgresse les droits que des Etats tiers possèdent en vertu d'un traité antérieur⁷⁵. L'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*⁷⁶ était, il est vrai, un peu différente, mais ce sur quoi la décision repose paraît aussi tout à fait incompatible avec l'idée qu'un traité est nul dans la mesure où il est en conflit avec un traité multilatéral antérieur.

"Dans son avis consultatif concernant le *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*⁷⁷, la Cour était seulement priée de dire si, selon elle, le Protocole de Vienne était compatible avec le Traité de Saint-Germain; mais elle n'était pas invitée à se prononcer sur les conséquences juridiques dans le cas où elle trancherait par la négative. Dans deux affaires concernant la prétendue violation par le Nicaragua, du fait de la conclusion du Pacte Bryan-Chamorro avec les Etats-Unis, des droits que le Costa Rica et El Salvador possédaient en vertu d'un traité antérieur, la Cour de justice centraméricaine a décliné de statuer sur la validité du second traité parce que les Etats-Unis, à l'égard desquels elle n'avait pas juridiction, n'étaient pas parties au différend. La Cour s'est en conséquence bornée à affirmer que le Nicaragua avait violé les obligations conventionnelles dont il était tenu envers les deux autres Etats, du fait qu'il avait conclu avec les Etats-Unis un second traité incompatible avec le premier.

"La jurisprudence internationale n'est peut-être pas entièrement concluante sur la question de savoir si et, dans l'affirmative, dans quelles conditions un traité peut être rendu nul du fait qu'il est en conflit avec un traité antérieur. Elle nous semble néanmoins écarter nettement toute idée qu'il existerait une théorie générale de la nullité des traités qui transgressent les dispositions de traités antérieurs⁷⁸; elle ajoute donc aussi du poids aux hésitations de sir Gerald Fitzmaurice à admettre tous les cas de nullité quand il y a un conflit avec un traité antérieur de "type réciproque".

"Les deux cas de nullité suggérés par sir Gerald Fitzmaurice⁷⁹, s'ils bénéficient de l'appui du *Harvard Research Draft*, ne semblent guère compatibles avec la position prise par la Cour dans l'affaire *Oscar Chinn* et dans celle de la *Commission européenne du Danube*. Dans le premier cas, il existait une disposition prévoyant expressément que toute modification de l'Acte de Berlin devrait être introduite d'un commun accord; la Cour a pourtant estimé suffisant qu'aucun Etat n'eût contesté la Convention de Saint-Germain. Il ne semble pas que la Cour aurait adopté

⁷⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁵ D'autant que deux juges, M. Nyholm et M. Negulesco, ont adopté une manière de voir différente de celle de la Cour, affirmant que toute disposition du Statut qui était en contradiction avec le Traité de Versailles était "nulle"; *C.P.J.I.* (1927), série B, n° 14, p. 73 et 129.

⁷⁶ *C.P.J.I.* (1924), série A, n° 2.

⁷⁷ *Ibid.* (1931), série A/B, n° 41.

⁷⁸ Voir G. Schwarzenberger, *International Law*, p. 482 à 487; voir aussi l'article 18 de la Convention de La Havane de 1928 relative aux traités (*Harvard Law School, Research in International Law*, 3^e partie, *Law of Treaties*, p. 1207), qui disposait: "Deux Etats ou plusieurs Etats peuvent convenir que leurs relations seront régies par des règles autres que celles qui sont établies dans les conventions générales conclues par eux-mêmes avec d'autres Etats."

⁷⁹ Voir le paragraphe 13 du commentaire relatif à l'article 14, *Deuxième rapport sur le droit des traités* (1963), A/CN.4/156.

⁷² *Ibid.*, p. 132 à 136 et p. 148 à 150; voir aussi ce que le juge Hurst dit à ce sujet, p. 122 et 123.

⁷³ *C.P.J.I.* (1927), série B, n° 14.

une manière de voir différente si la disposition s'était présentée sous forme d'une interdiction expresse de répudier le traité autrement que d'un commun accord. On peut également soutenir que tout traité multilatéral implique l'engagement de ne pas violer ses dispositions par la conclusion d'accords bilatéraux incompatibles avec ledit traité⁸⁰. On ne paraît donc guère fondé à prévoir, en tant que règle particulière, qu'un traité est nul s'il est en conflit avec un traité antérieur qui interdit expressément la conclusion d'accords bilatéraux incompatibles avec ses dispositions. L'engagement conventionnel de ne pas conclure de traité incompatible n'influe pas normalement, selon nous, sur la capacité des Etats intéressés de conclure des traités, mais fait simplement à ces Etats l'obligation contractuelle de ne pas exercer leur pouvoir de conclure des traités d'une certaine manière. En enfreignant cette obligation, ils engagent leur responsabilité; mais le traité ultérieur qu'ils concluent n'est pas nul. De même, si — comme le précédent rapporteur spécial — on adopte la manière de voir générale, à savoir qu'un traité conclu entre certains des Etats qui sont parties à un traité multilatéral n'est pas normalement invalidé du fait qu'il est en conflit avec le traité antérieur, la deuxième exception suggérée ne paraît pas justifiée. Cette exception vise les cas dans lesquels le traité subséquent implique nécessairement que les parties agissent en violation directe des obligations que leur fait le premier traité. La question de la nullité ne se pose que si le nouveau traité est, sur un point important, incompatible avec les obligations que le traité antérieur fait aux parties. Importe-t-il que la violation de ces obligations soit directe ou indirecte si elle découle logiquement du nouveau traité? Bien entendu, si celui-ci prête à des interprétations différentes ou s'il est susceptible d'être exécuté de différentes façons, il arrive qu'on ne puisse pas savoir s'il y a un conflit avec le premier traité avant que le second ait été interprété et mis à exécution par les Etats intéressés. Mais, si ce second traité est en fait interprété et exécuté d'une manière qui enfreint le premier traité, peut-on raisonnablement le distinguer d'un traité dont les clauses violent manifestement les dispositions du premier traité?"

15) Un certain nombre de précédents puisés dans la pratique des Etats en matière de modification des traités semblent venir à l'appui du principe de la relativité des obligations, que la Cour a appliqué à l'occasion des affaires examinées dans les passages ci-dessus du deuxième rapport du rapporteur spécial. En outre, comme l'a fait observer le précédent rapporteur spécial⁸¹, la conclusion d'une série de traités multilatéraux portant sur le même objet est extrêmement fréquente et repose sur l'hypothèse que certaines des parties à un traité peuvent conclure un nouveau traité modifiant ou remplaçant, dans leurs rapports mutuels, le traité antérieur qui demeure toutefois en vigueur entre les Etats qui ne deviennent pas parties au nouveau traité. Il est plutôt exceptionnel que toutes les parties à un traité deviennent parties à l'instrument portant modification et, tant que l'état des relations internationales ne permettra pas que les décisions d'une majorité soient plus généralement admises, il est probable que le principe *inter se* restera l'un des moyens essentiels

⁸⁰ Voir plus haut, au paragraphe 10, la discussion générale de ce point.

⁸¹ Sir Gerald Fitzmaurice, troisième rapport, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II, A/CN.4/115, par. 88.

d'assurer la mise à jour de la situation juridique créée par un traité. De plus, les traités multilatéraux comportant des obligations de type "interdépendant" ou "intégral" constituent précisément la catégorie de traités où l'on peut trouver toute une "chaîne" d'instruments. On peut citer, par exemple, les Conventions de La Haye sur le droit de la guerre, les Conventions de Genève sur les prisonniers de guerre, etc., les Conventions fluviales et un grand nombre de conventions de caractère technique. La majorité des membres de la Commission a donc jugé qu'il est nécessaire de faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de proclamer la nullité absolue de tout accord, de quelque type qu'il soit, parce qu'il est incompatible avec un accord antérieur.

16) La nullité d'un traité peut résulter d'un défaut de compétence de la part des parties pour le conclure. Si, dans un cas donné, ce défaut de compétence résulte de la conclusion d'un traité antérieur, ce sera probablement en raison de l'objet particulier des obligations et non uniquement en raison de leur caractère "intégral" ou "interdépendant". L'importance des obligations de type "intégral" ou "interdépendant" peut varier considérablement. Certaines, quelque importance qu'elles aient dans leur propre domaine, concernent parfois des questions essentiellement techniques; d'autres, en revanche, concernent des questions qui revêtent un intérêt public capital: maintien de la paix, expériences nucléaires, suppression de la traite des femmes et des enfants ou du trafic des stupéfiants, par exemple. Certaines des règles conventionnelles relatives à ces questions peuvent avoir le caractère de règles du *jus cogens* et la Commission a fait figurer, dans les articles 37 et 45, des dispositions spéciales frappant de nullité les traités incompatibles avec ces règles. La majorité des membres de la Commission a estimé qu'il ne serait pas indiqué d'aller au-delà. Le paragraphe 4 du présent article est donc fondé sur la priorité relative des traités concurrents, et non sur leur nullité, et le paragraphe 5, ainsi qu'il a été précisé, réserve entièrement la question de la responsabilité des Etats. Rédiger l'article de cette manière ne revient pas à admettre la conclusion de traités qui auraient pour effet de transgresser des obligations découlant de traités antérieurs, ni à autoriser des dérogations aux règles concernant le consentement requis pour la modification des traités, règles qui sont définies dans les articles 65 à 68. Tout Etat qui, en concluant un traité, se dérobe aux obligations qu'il a contractées par un traité antérieur envers un autre Etat, et ce sans le consentement de cet Etat, engage sa responsabilité internationale en raison de la violation du traité antérieur. Toutefois, la Commission estime qu'en l'état actuel du droit international la question doit être résolue sur le plan de la responsabilité des Etats et non sur celui de la compétence de l'Etat coupable d'un manquement à ses obligations.

17) C'est pourquoi aucune exception aux règles énoncées au paragraphe 4 n'est prévue en dehors des exceptions de caractère général que constitue l'incompatibilité avec une règle de *jus cogens* et avec une obligation dont les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies sont tenus aux termes de la Charte. Cependant, le paragraphe 5 souligne que, même à supposer que, par application de ces règles, un traité ultérieur soit valide et l'emporte dans les relations entre les parties à ce traité, il ne s'ensuit nullement que celles-ci ne seraient pas responsables, au titre de la responsabilité des Etats, de toute violation des obligations leur incombant en vertu d'un autre traité,

violation que pourrait entraîner la conclusion ou l'application du second traité.

Article 64

Effets de la rupture des relations diplomatiques sur l'application des traités

1. La rupture des relations diplomatiques entre parties à un traité est sans effet sur les relations juridiques établies entre elles par le traité.

2. Cependant une telle rupture des relations diplomatiques peut être invoquée comme un motif pour suspendre l'application du traité s'il en résulte un défaut des voies nécessaires à la mise en œuvre du traité.

3. Si, dans les conditions stipulées à l'article 46, le défaut de ces voies ne met en cause que certaines clauses du traité, la rupture des relations diplomatiques peut être invoquée comme motif pour suspendre l'application de ces seules clauses.

Commentaire

1) Le présent article envisage seulement la situation qui se présente lorsque les relations diplomatiques sont rompues entre deux parties à un traité, bilatéral ou multilatéral, qui entretenaient auparavant des relations diplomatiques normales. Pour les raisons exposées au paragraphe 14 du rapport de la Commission pour 1963⁸², la question de l'effet sur les traités de l'ouverture des hostilités — qui peut être évidemment une hypothèse de rupture des relations diplomatiques — n'est pas abordée dans le projet d'articles sur le droit des traités. De même, les problèmes qui pouvaient se poser en matière de traités, du fait de la non-reconnaissance d'un gouvernement, ne semblent pas devoir être traités dans le cadre de l'énoncé général du droit des traités. Il a paru plus opportun de les examiner à propos d'autres questions auxquelles ils sont étroitement liés, que ce soit la succession d'Etats et de gouvernements, qui est exclue de la présente étude pour les raisons indiquées plus haut, au paragraphe 18, ou la reconnaissance des Etats et des gouvernements que la Commission a décidé, en 1949, d'inscrire sur sa liste provisoire de matières choisies en vue de leur codification⁸³.

2) La thèse générale selon laquelle la rupture des relations diplomatiques ne suffit pas, par elle-même, à mettre fin aux rapports créés par un traité entre les Etats qui y sont parties a de nombreux partisans⁸⁴. La Commission elle-même, en 1963, était peu disposée à traiter cette question dans le contexte de la terminaison des traités (697^e séance, par. 56), adoptant en cela une position conforme à celle de nombreux auteurs qui ne parlent pas de la rupture des relations diplomatiques lorsqu'ils exposent les causes d'extinction des traités ou de suspension de leur application⁸⁵. Que, par

⁸² Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509), chap. II.

⁸³ Yearbook of the International Law Commission, 1949, p. 281. Texte français dans Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925), p. 3.

⁸⁴ Voir sir Gerald Fitzmaurice: "Deuxième rapport sur le droit des traités" (A/CN.4/107), art. 5, iii, et par. 34 du commentaire, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1957, vol. II, p. 48, et "Quatrième rapport sur le droit des traités" (A/CN.4/120), article 4, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. II, p. 55.

⁸⁵ Sont à classer dans cette catégorie: Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public*, t. I (1944); Académie des sciences de l'URSS, Institut de la science de l'Etat et du droit, *International Law* (1961); American Law Institute, *Restatement of the Law, The Foreign Relations Law of the United States*, projet de texte officiel (1962).

elle-même, la rupture des relations diplomatiques n'influe pas sur l'application des règles de droit relatives à d'autres aspects des relations internationales, c'est chose reconnue au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 (A/CONF.25/12), qui dispose: "La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas *ipso facto* la rupture des relations consulaires"; quant à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, elle contient un article — l'article 45 — qui traite très précisément des droits et obligations de deux Etats en cas de rupture de leurs relations diplomatiques. On est donc fondé à dire, semble-t-il, qu'en principe la simple rupture des relations diplomatiques n'influe pas sur le maintien en vigueur du traité ou l'existence de l'obligation, pour les parties, d'exécuter le traité conformément à la règle *facta sunt servanda*.

3) En revanche, l'effet de la rupture des relations diplomatiques sur l'application ultérieure du traité doit être examiné à la lumière des décisions déjà prises par la Commission touchant l'extinction des traités et la suspension de leur application. Au cas où l'exécution du traité dépend du maintien ininterrompu des relations diplomatiques entre les parties, la question de l'extinction du traité ou de la suspension de son application se pose évidemment⁸⁶. On soutient parfois qu'en pratique il serait possible de surmonter les difficultés auxquelles se heurterait l'application du traité en recourant aux bons offices d'un autre Etat ou en désignant un Etat chargé de protéger les intérêts de chaque partie et, sans nul doute, il en sera souvent ainsi. Mais, lorsqu'il y a rupture des relations diplomatiques, il ne semble pas qu'un Etat soit aucunement tenu d'accepter les bons offices d'un autre Etat, ni d'admettre la désignation d'un Etat chargé de protéger les intérêts d'un autre; or, les articles 45 et 46 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques exigent expressément le consentement de l'Etat accréditaire dans l'un et l'autre cas. En outre, cette convention ne définit pas ce qui entre dans le cadre de la protection des intérêts d'un Etat tiers. On se trouve donc amené, semble-t-il, à reconnaître qu'il peut y avoir, par suite de la rupture des relations diplomatiques, impossibilité d'exécution entraînant la suspension temporaire de l'application du traité.

4) La Commission a donc reconnu que, si la rupture des relations diplomatiques ne met pas par elle-même fin aux rapports créés par le traité, elle peut néanmoins avoir pour conséquence, dans certains cas, une situation rendant l'exécution impossible, ce qui entraîne la suspension temporaire de l'application du traité. Certains membres de la Commission estimaient que, puisque la rupture des relations diplomatiques traduit un état anormal des relations politiques entre les deux pays intéressés, on peut également rechercher dans la nature du traité un critère qui permette de déterminer si le traité demeure applicable; d'après eux, continuer à exécuter certains traités serait incompatible avec la rupture des relations diplomatiques. L'opinion qui a prévalu, toutefois, est qu'il s'agit d'une situation analogue à celle que prévoient, dans la deuxième partie, le paragraphe 2 de l'article 43 et l'article 54, qui traitent respectivement de la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible et des conséquences juridiques de la suspension de l'application d'un traité.

5) Il est donc prévu au paragraphe 1, suivant la

⁸⁶ Harvard Law School, *Research in International Law*, 3^e partie, *Law of Treaties*, p. 1055 à 1066. Voir aussi lord McNair, *Law of Treaties* (1961), p. 672 à 676.

formule employée à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 54, que la rupture des relations diplomatiques entre parties à un traité est sans effet sur les relations juridiques établies entre elles par le traité. Dans le texte anglais, l'expression "*severance of diplomatic relations*", qui figure à l'Article 41 de la Charte et au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, a été employée de préférence à l'expression "*breaking off of diplomatic relations*", que l'on trouve à l'article 45 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Au paragraphe 2, il est prévu que l'on peut invoquer la rupture des relations diplomatiques comme motif pour suspendre l'application d'un traité, mais ce dans le seul cas où cette rupture a abouti à supprimer les moyens nécessaires à l'application du traité — surtout lorsque l'application du traité dépend de l'existence de la voie diplomatique. Au paragraphe 3, le principe de la divisibilité des dispositions du traité, énoncé à l'article 46 (2^e partie), est appliqué au cas où il y a rupture des relations diplomatiques. En d'autres termes, si le défaut de relations diplomatiques a seulement pour effet de rendre impossible l'exécution d'une disposition donnée, qui peut être séparée du reste du traité dans les conditions prévues par cet article, c'est uniquement l'application de cette unique disposition qui sera suspendue du fait de la rupture des relations diplomatiques.

SECTION II. — MODIFICATION DES TRAITÉS

Article 65

Procédure de modification des traités

Un traité peut être modifié par accord entre les parties. Si cet accord est en forme écrite, les règles posées dans la première partie s'appliquent, à moins que le traité ou les règles établies d'une organisation internationale n'en disposent autrement.

Article 66

Modification des traités multilatéraux

1. Au cas où un traité multilatéral fait l'objet d'une proposition tendant à ce qu'il soit modifié dans les relations entre toutes les parties, chacune des parties est en droit de recevoir communication de cette proposition et, sous réserve des dispositions du traité ou des règles établies d'une organisation internationale:

a) De prendre part à la décision relative aux mesures qui doivent éventuellement être prises au sujet de cette proposition;

b) De prendre part à la conclusion de tout accord ayant pour objet de modifier le traité.

2. A moins que le traité ou les règles établies d'une organisation internationale n'en disposent autrement:

a) Un accord, modifiant un traité, ne lie pas les parties au traité qui ne deviennent pas parties à cet accord;

b) Les effets de l'accord modifiant le traité sont régis par l'article 63.

3. Une partie à un traité ne peut alléguer que l'application d'un accord modifiant ce traité dans les relations entre les Etats devenus parties à cet accord constitue une violation du traité si elle a signé le texte de l'accord qui modifie le traité ou

a autrement indiqué clairement qu'elle ne s'opposait pas à la modification.

Commentaire

1) Plusieurs des règles énoncées dans les articles adoptés par la Commission touchent en quelque point la question de la modification des traités. Le droit de dénonciation ou de retrait, qui fait l'objet des articles 38 et 39, fournit aux parties à un traité le moyen d'exercer une pression pour obtenir la modification d'un traité qu'elles jugent dépassé ou peu satisfaisant. Les dispositions des articles 43 et 44 — relatives au cas où il est mis fin à un traité en raison de la survenance d'une situation qui en rend l'exécution impossible ou d'une modification fondamentale des circonstances — peuvent, grâce au principe de la divisibilité du traité posé à l'article 46, avoir pour effet de modifier un traité. L'article 58 apporte à tout Etat la garantie que les droits qu'il tient d'un traité ne seront pas modifiés par un traité ultérieur si cet Etat n'est pas partie au second traité ou s'il n'a pas consenti à cette modification. Il est prévu, à l'article 61, que dans certains cas particuliers un Etat qui n'est pas partie à un traité peut avoir le droit d'être consulté au sujet de la modification des dispositions créant à son profit des droits juridiquement valables. Plus importants encore sont les articles 41 et 63, qui traitent des effets d'un traité postérieur sur un traité antérieur relatif à la même matière; c'est précisément la situation qui se présente lorsqu'un traité est conclu, par toutes les parties à un traité antérieur ou par certaines d'entre elles, pour apporter un amendement ou pour modifier ce traité antérieur. L'article 41 envisage le cas où le premier traité prend fin implicitement, tandis que l'article 63 détermine quel est, de deux traités, celui qui l'emporte dans les relations entre les parties à ces deux traités, lorsqu'on ne peut considérer que le traité antérieur a pris fin dans les conditions prévues à l'article 41.

2) Certaines des questions de fond qui se posent en matière de modification des traités se trouvent ainsi réglées par les articles qui viennent d'être mentionnés et, étant donné que le moyen de modifier un traité de propos délibéré est le recours à un nouveau traité, les questions de procédure se trouvent dans une large mesure réglées par les dispositions de la première partie, qui ont trait à la conclusion, à l'entrée en vigueur et à l'enregistrement des traités. La seule question qu'a donc examinée la Commission est celle de savoir s'il existe des règles qui, portant spécialement sur la modification des traités, devraient trouver place dans le projet d'articles.

3) La plupart des juristes semblent estimer que, pour souhaitable que puisse être la mise au point d'une procédure régulière de modification des traités, cette modification demeure essentiellement un processus politique. C'est ainsi, par exemple, que dans un manuel récemment publié on trouve ce qui suit:

"Du point de vue juridique, il n'y a pas grand-chose à dire sur la révision des traités. Il arrive souvent qu'un changement de circonstances incite un gouvernement à accéder, pour des raisons politiques, à la demande d'un autre gouvernement désireux de mettre fin à un traité et de procéder à sa révision en fonction du nouvel état de choses. Mais, en principe, aucun Etat n'a le droit, du point de vue juridique, d'exiger la révision d'un traité si aucune disposition qui la prévoit n'est inscrite dans ce traité ou dans quelque autre traité auquel il est partie; un traité révisé est un nouveau traité et, sous la même

réserve que nous venons d'énoncer, aucun Etat n'est juridiquement obligé de conclure un traité.

"Par conséquent, la revision d'un traité est une question qui relève de la politique et de la diplomatie⁸⁷..."

De même, les membres d'une commission de l'Institut de droit international qui a examiné, en 1960, la question de la modification des traités collectifs⁸⁸ ont mis l'accent sur le caractère politique de la procédure de modification des traités. Les membres de cette commission, qui ont insisté sur l'importance d'insérer, dans les traités multilatéraux, les dispositions nécessaires pour en faciliter ultérieurement la modification, ne se sont nullement montrés enclins à admettre des règles spéciales applicables à la procédure de revision en droit international. L'Article 19 du Pacte de la Société des Nations dispose que l'Assemblée peut "de temps à autre inviter des membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde". Toutefois, bien qu'au temps de la Société des Nations on ait beaucoup parlé et beaucoup écrit sur le fait qu'il importait d'assurer la modification pacifique des traités dépassés ou trop onéreux, l'Article 19 est resté pratiquement lettre morte. Quant à la Charte, si son article 14 contient une disposition de caractère général qui permet à l'Assemblée générale de recommander des mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, on n'y trouve aucune mention de la modification des traités en tant que fonction spécifiquement attribuée à l'Organisation des Nations Unies⁸⁹.

4) Néanmoins, le progrès de l'Organisation internationale et l'immense accroissement du nombre des traités multilatéraux ont eu des incidences considérables sur le processus de modification des traités. En premier lieu, la modification d'un grand nombre de traités multilatéraux relève maintenant d'organisations internationales. Tel est évidemment le cas lorsque le traité est l'acte constitutif d'une organisation ou qu'il est conclu dans le cadre d'une organisation, comme le sont les conventions internationales du travail. Mais tel est aussi le cas, jusqu'à un certain point, lorsque le traité est conclu sous les auspices d'une organisation et que le secrétariat de cette organisation est institué dépositaire du traité et chargé de l'exécution de ses dispositions de procédure. Dans tous ces cas, l'établissement d'un instrument de modification se rattache au mécanisme de l'organisation ou aux fonctions du dépositaire. Ainsi, le droit de chaque partie d'être consultée au sujet de la modification ou de la revision du traité est sauvegardé dans une large mesure. En second lieu, la prolifération des traités multilatéraux a eu pour effet de faire mieux comprendre qu'il importe de prévoir à l'avance, dans le traité lui-même, la possibilité d'une modification future⁹⁰. En troisième lieu, en raison de la multiplication des traités multilatéraux dont les signa-

taires sont très nombreux, il est devenu pratiquement impossible de limiter la procédure de modification aux modifications qui sont mises en vigueur par un accord conclu entre toutes les parties au premier traité, et l'on a de plus en plus fréquemment recours, surtout dans le cas des conventions d'ordre technique, à la mise en vigueur d'accords portant modification uniquement entre les Etats qui sont disposés à accepter la modification, tout en maintenant en vigueur le régime existant à l'égard des autres parties au traité antérieur⁹¹. C'est ainsi que la Convention de Genève de 1864 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne a été modifiée en 1906 par une nouvelle convention prévoyant expressément qu'après ratification cette convention remplacerait celle de 1864 dans les relations entre les Etats contractants, mais que la Convention de 1864 resterait en vigueur pour régir les rapports entre les parties qui n'ont pas ratifié la nouvelle convention. Une disposition analogue figure dans la Convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, qui constitue la revision de la Convention antérieure de 1899. On pourrait citer de nombreux autres exemples d'application de cette méthode, notamment dans les protocoles des Nations Unies modifiant certaines conventions de la Société des Nations.

5) Certains traités comportent des clauses de modification et des clauses de revision⁹², le premier terme étant employé lorsqu'il s'agit de modifier certaines dispositions du traité prises individuellement et le second lorsqu'il s'agit d'une revision générale du traité tout entier. Bien que cette distinction soit assez commode, on ne la trouve pas toujours dans la pratique des Etats, et il ne semble pas y avoir de différence quant à la procédure suivie dans les deux cas. La Commission a donc jugé suffisant de parler, dans les présents articles, de "modification", terme qui couvre à la fois la modification de certaines dispositions et la revision générale de l'ensemble du traité⁹³. Quant au terme "revision", la Commission a constaté que c'est celui que l'on trouve communément dans la pratique des Etats et qu'il est également employé dans certains traités. Néanmoins, en raison de la nuance qu'a prise l'expression "revision des traités" dans la période qui a précédé la seconde guerre mondiale, la Commission lui a préféré le mot "modification" (en anglais "amendment"). Dans le texte anglais, le mot "modification" a été employé, comme étant plus général, à l'article 69 qui a trait aux accords *inter se*, pour désigner des opérations ou accords qui n'apportent un changement au traité que dans les relations entre certaines des parties.

6) Les clauses des traités multilatéraux relatives aux modifications du traité se présentent sous des formes très variées ainsi qu'il ressort des exemples donnés dans le *Recueil des clauses finales*⁹⁴ et d'une étude récente des clauses de revision contenue dans un rapport à l'Institut de droit international⁹⁵. Malgré leur variété, bien des clauses relatives à la modification des traités sont loin d'englober tous les aspects juridiques de la revision⁹⁶. Certaines de ces clauses, par

⁸⁷ Lord McNair, *Law of Treaties* (1961), p. 534.

⁸⁸ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 49, t. I (1961), p. 229 à 291.

⁸⁹ A ce sujet, on rappellera que la Commission, lors de sa quinzième session, en 1963, a suggéré que l'Assemblée générale prenne les mesures nécessaires pour provoquer un examen des traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations, afin de déterminer quelles démarches peuvent être nécessaires pour les adapter aux conditions actuelles. *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509)*, par. 50, c.

⁹⁰ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 49, t. I (1961), p. 95 à 153.

⁹¹ E. C. Hoyt, *The Unanimity Rule in the Revision of Treaties* (1959), p. 28 à 51.

⁹² Art. 108 et 109 de la Charte; voir aussi *Recueil des clauses finales* (ST/LEG/6), p. 135 et 155.

⁹³ Ainsi, si le Chapitre XVIII de la Charte s'intitule "Amendements", à l'Art. 109, il est question d'une "revision" de la Charte.

⁹⁴ ST/LEG/6, p. 135 et 157.

⁹⁵ E. Giraud, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 49, t. I (1961), p. 95 à 103.

⁹⁶ C. W. Jenks, *ibid.*, p. 254 à 264.

exemple, énoncent simplement les conditions dans lesquelles peut être présentée une proposition de modification, sans prévoir la procédure à suivre pour l'examen de cette proposition; d'autres, tout en prévoyant aussi cette procédure, n'indiquent pas les conditions dans lesquelles une modification du traité peut être adoptée ou peut entrer en vigueur, ou ne précisent pas les effets exacts qui en découleront pour les parties au traité. Parmi les clauses relatives à l'adoption et à l'entrée en vigueur d'un texte modifié, certaines exigent l'acceptation de toutes les parties au traité, mais beaucoup d'autres admettent que l'acceptation par une certaine majorité qualifiée peut suffire. Par suite de la diversité des clauses, il est difficile, en général, de déduire de la pratique en matière de traités la formation de règles détaillées de droit coutumier relatives à la modification des traités multilatéraux. La Commission n'a donc pas pensé devoir tenter d'élaborer un code complet de règles relatives à la modification des traités. Par contre, il lui a paru souhaitable que le projet d'articles comporte l'énoncé de certaines règles générales concernant la procédure de modification des traités et le recours aux accords *inter se*. Ces règles générales figurent dans les deux articles qui sont examinés ici, ainsi qu'à l'article 67, tandis que l'article 68 traite de certains cas particuliers où il y a modification d'un traité.

Article 65

7) L'article 65 indique comment se fait la modification d'un traité; un traité peut être modifié par accord entre les parties: si l'accord est écrit, les règles posées dans la première partie du présent projet s'appliquent à cet accord, à moins que le traité ou les règles établies d'une organisation internationale n'en disposent autrement. Tenant compte de la pratique moderne consistant à modifier un traité multilatéral au moyen d'un autre traité multilatéral qui entre en vigueur à l'égard des Etats qui le ratifient ou sont ensuite, de quelque autre manière, liés par ce traité, la Commission n'a pas spécifié que l'accord doit intervenir entre toutes les parties, comme dans le cas prévu à l'article 40, lorsqu'il s'agit de mettre fin au traité. Elle a pensé que les articles 6, 23 et 24 de la première partie doivent s'appliquer à la procédure à suivre pour l'adoption du texte et à l'entrée en vigueur de l'accord portant modification du traité. D'autre part, à l'article 66, elle a voulu poser des règles strictes garantissant à chaque partie le droit de participer à la procédure de modification du traité. La modification d'un traité s'effectue normalement par la conclusion d'un autre traité en forme écrite. Cependant, la Commission a constaté que la modification d'un traité se fait parfois par accord conclu de vive voix ou par accord facilement réalisé en appliquant le traité. C'est pourquoi, en disant que les règles posées dans la première partie du projet au sujet de la conclusion, de l'entrée en vigueur et de l'enregistrement des traités s'appliquent aux accords portant modification d'un traité, l'article 65 excepte de l'application de cette disposition les accords conclus de vive voix, puisqu'ils n'entrent pas dans le champ d'application desdites règles de la première partie. Il soumet en outre la disposition à une réserve: "à moins que le traité ou les règles établies d'une organisation internationale n'en disposent autrement". Cette réserve a pour objet de tenir compte, en premier lieu, de la pratique, qui se répand actuellement, de faire figurer dans les traités multilatéraux des dispositions spéciales concernant leur modification éventuelle et, en second lieu, du fait que l'acte constitutif ou la pratique établie de

nombreuses organisations internationales comportent des règles spéciales au sujet de la modification soit de cet acte constitutif, soit des traités conclus dans le cadre de l'Organisation.

Article 66

8) Cet article traite de la procédure complexe de modification des traités multilatéraux. La Commission s'est demandé si elle devait formuler une règle spéciale au sujet des traités bilatéraux, mais elle a finalement jugé que ce serait inutile. Lorsqu'il n'y a que deux parties au traité, il s'agit essentiellement de négociations et d'accord à intervenir entre elles, et les règles énoncées dans les première et deuxième parties du projet semblent suffire à régler la procédure et à garantir les droits de chacune des parties. En outre, bien qu'ayant été d'avis que chaque partie est tenue d'une certaine obligation de bonne foi d'accorder à toute proposition de modification d'un traité émanant de l'autre partie l'attention qui convient, la Commission a pensé qu'il serait difficile de formuler ce principe pour en faire une règle juridique sans ouvrir la porte à des dénonciations arbitraires de traités, fondées prétendument sur ce motif que l'autre partie n'aurait pas donné à une proposition de modification du traité toute l'attention qu'elle méritait.

9) L'article 66 a trait seulement à la modification *stricto sensu* des traités multilatéraux, c'est-à-dire à l'opération qui a pour objet de modifier les dispositions d'un traité à l'égard de toutes les parties à ce traité. Le but visé, dans ce cas, est d'aboutir à un accord entre les parties dans leur ensemble afin de modifier l'application du traité dans leurs relations entre elles toutes, et non pas d'élaborer un accord entre certaines parties seulement pour modifier l'application du traité à l'égard de ces seules parties. La Commission a reconnu qu'un instrument portant modification d'un traité et rédigé comme devant s'appliquer dans les relations entre les parties dans leur ensemble peut n'entrer en vigueur — le cas se produit souvent — qu'à l'égard de quelques-unes d'entre elles, faute, pour les autres parties, d'avoir procédé à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation dudit instrument. Néanmoins, la Commission a jugé qu'il existe une différence essentielle entre les accords de modification conçus comme devant modifier un traité entre les parties dans leur ensemble et les accords conçus *ab initio* comme devant modifier l'application du traité dans les relations entre certaines des parties seulement, autrement dit, conçus comme des accords *inter se*. S'il est vrai qu'un instrument de modification proprement dit peut, lui aussi, n'entrer finalement en application qu'à l'égard d'un certain nombre de parties, la Commission n'en a pas moins estimé qu'il fallait faire une distinction bien tranchée entre le processus de la modification *stricto sensu* et les accords *inter se* modifiant l'application du traité pour un nombre limité de parties. C'est pourquoi elle a traité séparément les accords *inter se* à l'article 69, tandis que le début du présent article souligne que celui-ci a trait seulement aux propositions tendant à modifier le traité dans les relations entre toutes les parties.

10) Le paragraphe 1 prévoit que toute partie à un traité multilatéral est en droit d'être informée de toute proposition tendant à la modification de ce traité, de prendre part à la décision relative aux mesures qui doivent éventuellement être prises au sujet de cette proposition et de prendre part à la conclusion de tout accord ayant pour objet de modifier le traité. Il est arrivé souvent, par le passé, que certaines parties modifient ou revisent un traité sans consulter les autres

parties⁹⁷. C'est ce qui a récemment amené un auteur⁹⁸ à écrire: "Bien qu'elles doivent être consultées pour être liées par un nouvel accord, les parties à un traité n'ont pas d'une façon générale le droit de prendre part à toutes les négociations relatives à la révision. La question de savoir quels Etats doivent être invités à participer aux négociations en vue d'une révision est d'ordre pratique plutôt que juridique." Un autre auteur⁹⁹, se ralliant à cette conclusion, s'est exprimé en ces termes: "Il ne ressort pas de la pratique que toutes les parties à un traité antérieur aient d'une façon générale le droit de prendre part à des négociations ayant pour objet sa révision, bien qu'elles ne puissent pas être liées par un nouveau traité qui serait conclu sans leur participation ou leur consentement." Un autre auteur¹⁰⁰ est arrivé récemment, de son côté, à une conclusion analogue: "Il n'y a donc aucune obligation juridique de convoquer toutes les parties originales à une conférence préparatoire à un nouveau traité. Si une telle règle existait, ce serait sans doute un instrument puissant propre à prévenir les conflits; ce serait aussi un facteur redoutable de stagnation." Tout en reconnaissant qu'il est arrivé assez souvent que certaines parties à un traité n'aient pas été consultées à propos de sa révision, la Commission ne croit pas que l'on puisse déduire de la pratique des Etats la conclusion à laquelle ces auteurs ont abouti et elle ne pense pas devoir adopter leur point de vue.

11) Si un groupe de parties a parfois réussi à modifier le régime établi par un traité sans consulter les autres parties, il est arrivé aussi que les Etats tenus à l'écart de cette décision aient réagi et invoqué le défaut de consultation comme constituant une violation de leurs droits en tant que parties au traité¹⁰¹. De plus, il y a aussi bon nombre de cas où les parties ont, tout naturellement, été toutes consultées. Le refus d'inviter une ou certaines parties à participer aux consultations a généralement été le résultat d'une décision politique prise pour des raisons politiques, et la question de savoir si cette décision était juridiquement justifiée dans le cas particulier n'a pas été tranchée. La Commission considère toutefois que le rapport de droit institué par un traité exige, par sa nature même, que chaque partie soit consultée au sujet de toute modification ou révision du traité. Si tel n'a pas toujours été le cas par le passé, cela ne constitue pas un argument suffisant pour écarter un principe qui découle directement, semble-t-il, de l'obligation assumée par les parties d'exécuter le traité de bonne foi. Il peut y avoir des circonstances spéciales où le fait de ne pas consulter un certain pays partie au traité peut se justifier, comme c'est le cas, notamment, lorsqu'il s'agit d'un Etat agresseur. Toutefois, de l'avis de la Commission, la règle générale semble bien être que toute partie est en droit d'être consultée au sujet d'une modification du traité. Le paragraphe 1 de l'article 68 constitue donc bien l'énoncé du droit.

12) L'alinéa *a* du paragraphe 2 est l'application, aux

⁹⁷ Parmi les exemples connus, on peut citer les Conventions de 1923, 1928 et 1956 relatives au statut de Tanger, la révision des Actes de Berlin (1885) et de Bruxelles (1890) par le Traité de Saint-Germain, et la révision du Traité de Lausanne (1923) par la Convention de Montreux (1936).

⁹⁸ E. C. Hoyt, *The Unanimity Rule in the Revision of Treaties* (1959), p. 250.

⁹⁹ P. C. Jessup, dans son avant-propos à l'ouvrage de E. C. Hoyt, p. VII.

¹⁰⁰ Jean Leca, *Les techniques de révision des conventions internationales* (1961).

¹⁰¹ C'est ce qu'ont fait l'Italie, l'Union soviétique, la Suède et l'Espagne, à plusieurs reprises, à propos de la révision d'un des traités relatifs à Tanger.

instruments portant modification d'un traité, de la règle générale posée à l'article 58, selon laquelle un traité n'impose aucune obligation aux Etats qui n'y sont pas parties. Néanmoins, sans ce paragraphe, la question resterait peut-être ouverte de savoir si, par sa nature même, un instrument portant modification d'un traité antérieur produit des effets juridiques à l'égard des parties au traité. De plus, la règle générale posée à l'article 58 cède parfois la place à une disposition du traité original qui va dans un sens différent, ou à la règle contraire, appliquée aux traités conclus dans le cadre d'une organisation internationale déterminée¹⁰². C'est ainsi, par exemple, que l'article 31 de la Convention de Genève sur la circulation routière (1949) prévoit que tout amendement adopté par la Conférence à la majorité des deux tiers entrera en vigueur pour tous les Etats contractants à l'exception de ceux qui déclareront ne pas l'adopter. L'article 16 de la Convention internationale pour faciliter le franchissement des frontières aux marchandises transportées par voie ferrée prévoit que les amendements entreront en vigueur à l'égard de toutes les parties, à moins qu'un tiers au moins d'entre elles n'aient signifié qu'elles s'y opposent. L'article 52 de la Convention relative à la création de l'OMCI contient une disposition analogue à celle qui figure dans la Convention sur la circulation routière; il en va de même de l'article 22 de la Constitution de l'OMS en ce qui concerne les règlements adoptés par l'Assemblée de l'OMS. C'est pourquoi il est dit, à l'alinéa *a* du paragraphe 2 du présent article 66, que l'instrument portant modification d'un traité ne lie pas une partie au traité qui n'est pas devenue partie à cet instrument, à moins que le traité ou les règles établies d'une organisation internationale n'aient posé une règle différente. L'alinéa *b* du paragraphe 2 prévoit ensuite que l'effet juridique des accords portant modification d'un traité est régi par les règles énoncées à l'article 63 et relatives à l'application des traités contenant des dispositions incompatibles. Dans la pratique moderne, il arrive assez fréquemment, comme il a été dit plus haut, qu'un accord portant modification d'un traité ne soit pas ratifié par toutes les parties audit traité. Il existera alors en même temps deux traités dont les dispositions seront, par hypothèse, incompatibles et les parties à ces deux traités ne seront pas les mêmes. C'est précisément à cette situation que s'appliquent les paragraphes 4 et 5 de l'article 63. Par contre, si toutes les parties au traité deviennent également parties à l'accord portant modification du traité, la situation qui en résulte tombera sous le coup des dispositions du paragraphe 3 dudit article.

13) Le paragraphe 3 traite des cas mentionnés dans les paragraphes précédents comme étant de pratique courante, à savoir les cas où un accord ayant pour objet de modifier un traité multilatéral à l'égard de l'ensemble des parties n'est ratifié que par certaines d'entre elles et n'entre pas en vigueur à l'égard des autres. En principe — et cela est reconnu dans l'article 63 —, lorsque des Etats concluent des traités dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations découlant pour ces Etats d'un traité antérieur, il peut se poser une question de responsabilité des Etats. D'autre part, si une partie qui a été dûment consultée, conformément au paragraphe 1 du présent article, sur une proposition tendant à modifier le traité, signe par la suite le texte de l'accord portant modification ou indique

¹⁰² Voir le *Recueil des clauses finales* (ST/LEG/6), p. 140 à 153; E. Giraud, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 49, t. I (1961), p. 139 à 149.

clairement de toute autre façon qu'elle ne s'oppose pas à la modification, il ne semble guère qu'elle puisse être fondée ensuite à prétendre que l'entrée en vigueur de la modification entre les Etats qui l'ont acceptée constitue une violation du traité. Certains membres de la Commission ont hésité à énoncer une règle spéciale sur ce point, pensant que la question pourrait être tranchée dans chaque cas d'espèce par renvoi au principe général *Nemo potest venire contra factum proprium*. Toutefois, la majorité a jugé souhaitable d'insérer une disposition spéciale, étant donné l'étendue et l'importance de la pratique moderne d'après laquelle un accord portant modification d'un traité multilatéral entre en vigueur entre les Etats qui l'acceptent, tandis que le traité initial demeure en vigueur, sans changement, dans les relations entre les Etats qui ne deviennent pas parties à l'accord portant modification. Le paragraphe 3 dispose donc qu'une partie à un traité qui signe le texte d'un accord portant modification ou qui indique clairement, de toute autre façon, qu'elle ne s'oppose pas à la modification ne peut plus, par la suite, alléguer que la mise en vigueur de la modification entre les parties qui ont ratifié l'instrument portant modification constitue une violation du traité antérieur. Le but de cette disposition est de donner la forme d'une règle à ce que la majorité de la Commission considère comme traduisant les conceptions actuelles au sujet de la pratique en question et de garantir, en pareil cas, la situation juridique des parties qui ratifient de bonne foi l'accord portant modification. Cette disposition n'affecte, à aucun autre égard, les droits d'un Etat qui n'accepte pas la modification. Le traité demeure en vigueur pour cet Etat sans modification dans ses relations avec toutes les parties originaires, y compris celles qui ont accepté la modification. Il peut toujours invoquer les droits qu'il tient du traité antérieur. Il est seulement forclos à contester le droit des autres parties de mettre en vigueur entre elles la modification.

Article 67

Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations seulement :

a) Si la possibilité de pareil accord est prévue par le traité ; ou

b) Si la modification en question :

i) Ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité, ni à l'accomplissement de leurs obligations ;

ii) Ne porte pas sur une disposition à laquelle une dérogation serait incompatible avec la réalisation effective des objets et des buts du traité pris dans son ensemble ;

iii) N'est pas interdite par le traité.

2. Réserve faite du cas prévu à l'alinéa a du paragraphe 1, notification doit être donnée de la conclusion de tout accord de cette nature aux autres parties au traité.

Commentaire

1) Cet article, comme on l'a déjà expliqué dans le commentaire des articles 65 et 66, traite non pas de la

"modification" des traités mais des "accords *inter se*", c'est-à-dire des accords conclus par certaines des parties à un traité multilatéral seulement et destinés, au départ, à modifier le traité uniquement dans les relations entre lesdites parties. Il est évident qu'une opération par laquelle deux parties ou un petit groupe de parties entreprennent de modifier le traité pour ce qui les concerne seulement, sans donner aux autres parties la faculté d'y participer, ne saurait être placée sur le même plan qu'un accord portant modification qui a été rédigé par l'ensemble des parties, même si, en fin de compte, elles ne le ratifient pas toutes. En effet, le risque est plus grand qu'un accord *inter se* ait un but et des effets incompatibles avec l'objet et les fins du traité. L'histoire fournit un certain nombre d'exemples d'accords *inter se* qui ont apporté des modifications de fond au régime établi par le traité et qui ont prévalu malgré les objections des Etats intéressés. Il n'est pas douteux non plus que l'application et même la conclusion d'un accord *inter se* incompatible avec l'objet et le but du traité peuvent soulever une question de responsabilité des Etats. Par conséquent, dans le cadre du présent article, la question principale est celle des conditions auxquelles doivent répondre des accords *inter se* pour être admissibles.

2) Tout d'abord, l'alinéa a du paragraphe 1 énonce le principe évident qu'un accord *inter se* est admissible si l'éventualité d'un tel accord est prévue par le traité, en d'autres termes si le traité envisage la possibilité de dérogations par voie conventionnelle. Puis, aux termes de l'alinéa b du paragraphe 1, les accords *inter se* ne sont admissibles dans d'autres cas que si trois conditions sont remplies. Premièrement, la modification ne doit rien changer à la jouissance des droits ni à l'exécution des obligations des autres parties, c'est-à-dire qu'elle ne doit ni porter atteinte à leurs droits ni ajouter à leurs charges. Deuxièmement, elle ne doit pas porter sur une disposition à laquelle une dérogation serait incompatible avec la réalisation effective des objets et des buts du traité, par exemple, un accord *inter se* modifiant les dispositions de fond d'un traité de désarmement ou de neutralisation serait incompatible avec son objet et son but et ne serait pas admissible aux termes du présent article. Troisièmement, la modification ne doit pas avoir été interdite par le traité, ce qui est le cas, par exemple, de l'interdiction de déroger au traité par voie conventionnelle qui figure dans l'article 20 de la Convention de Berlin de 1908, relative à la protection des œuvres littéraires et artistiques. Ces conditions ne sont pas alternatives, mais au contraire cumulatives. La seconde et la troisième, il est vrai, se chevauchent dans une certaine mesure, car un accord *inter se* incompatible avec l'objet et le but du traité peut être considéré comme implicitement interdit par le traité. Néanmoins, la Commission a jugé souhaitable d'énoncer séparément le principe contenu dans la seconde condition et il est toujours possible que les parties interdisent explicitement elles-mêmes toute modification *inter se*, excluant ainsi même les modifications mineures non visées par la seconde condition.

3) Le but du paragraphe 2 est d'accorder aux parties une garantie supplémentaire contre les modifications illicites que certaines des parties apporteraient au traité au moyen d'un accord *inter se*. A moins que le traité lui-même ne prévoie la possibilité d'accords *inter se*, la conclusion d'un accord *inter se* modifiant un traité multilatéral à l'égard de certaines de ses parties seulement doit, aux termes du paragraphe 2, être notifiée aux autres parties. La Commission a estimé cette noti-

fication nécessaire pour sauvegarder efficacement les droits des autres parties. Elle a reconnu qu'un accord portant modification devra normalement être enregistré et publié. Mais, dans la plupart des cas, il s'écoule un délai considérable avant la publication d'un traité dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies. En fait, certains membres de la Commission auraient préféré que le paragraphe 2 fût rédigé de manière que l'obligation de notifier porte non sur la conclusion de l'accord *inter se*, mais sur toute proposition en vue de conclure un tel accord. Toutefois, la Commission a jugé que la notification en temps voulu de la conclusion de l'accord était suffisante.

Article 68

Modification d'un traité par un traité postérieur, par la pratique ultérieure ou par le droit coutumier

L'application d'un traité peut également être modifiée :

a) Par un traité ultérieur conclu entre les parties et portant sur la même matière, dans la mesure où les dispositions des deux traités sont incompatibles ;

b) Par la pratique ultérieurement suivie par les parties dans l'application du traité lorsqu'elles sont d'accord pour modifier les dispositions du traité ou en élargir le champ d'application ;

c) Ou par l'apparition ultérieure d'une nouvelle règle de droit international qui porte sur des questions faisant l'objet du traité et qui oblige toutes les parties.

Commentaire

1) L'article 68 a trait à trois autres cas où la modification d'un traité peut résulter du consentement unanime des parties. L'alinéa *a* traite du cas où les parties concluent un traité ultérieur, qui n'est pas conçu comme un accord portant modification, mais qui a trait au même objet que le traité antérieur, avec lequel il est, dans une certaine mesure, incompatible. Le deuxième traité, constituant une expression de la volonté des parties qui est postérieure dans le temps, l'emporte, conformément au paragraphe 3 de l'article 63, pour toute matière où il y a incompatibilité entre les dispositions des deux traités ; implicitement, le deuxième traité modifie donc le traité antérieur dans la mesure de cette incompatibilité.

2) L'alinéa *b* concerne le cas où les parties, d'un commun accord, appliquent en fait le traité d'une manière incompatible avec ses dispositions. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 13 du commentaire relatif à l'article 69, la pratique ultérieurement suivie dans l'application d'un traité est décisive pour l'interprétation d'un traité lorsque cette pratique est constante, qu'elle est le fait de toutes les parties et dénote leur identité de vues quant à la signification du traité. De même, une pratique constante, qui est le fait de toutes les parties et qui établit qu'il y a entre elles accord unanime en vue d'appliquer le traité d'une manière différente de celle qui est prescrite dans certaines de ses dispositions, peut avoir pour effet de modifier le traité. Dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*¹⁰³, par exemple, la ligne frontière utilisée en pratique n'étant pas conforme au sens naturel et ordinaire des termes du traité, la pra-

¹⁰³ C.I.J., *Recueil*, 1962, p. 6; voir aussi sir Gerald Fitzmaurice, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-1954", *British Year Book of International Law*, vol. 33 (1957), p. 252 et 253.

tique ultérieure a eu pour effet de modifier le traité. De même, lors d'un récent arbitrage entre la France et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation d'un accord en matière de services de transports aériens, le tribunal, parlant de la pratique ultérieure des parties, a dit :

"Une telle conduite peut en effet entrer en ligne de compte non pas simplement comme un moyen utile aux fins de l'interprétation de l'accord, mais comme quelque chose de plus : à savoir comme source possible d'une modification postérieure découlant de certains actes ou de certaines attitudes et touchant la situation juridique des parties et les droits que chacune d'entre elles pourrait légitimement faire valoir¹⁰⁴."

Et, en fait, le tribunal a dit, dans ses conclusions, que l'accord avait été modifié, à un certain égard, par la pratique ultérieure. Si la démarcation entre interprétation et modification par la pratique ultérieure est parfois imprécise, il s'agit, du point de vue juridique, de processus tout à fait distincts. En conséquence, l'effet de la pratique ultérieure sur la modification d'un traité est envisagé, dans le présent article, dans le cadre de la modification des traités.

3) L'alinéa *c* traite du cas de l'apparition d'une nouvelle règle de droit international qui porte sur des questions faisant l'objet du traité et qui oblige toutes les parties. Si, pour déterminer le sens de ses termes¹⁰⁵, un traité doit être interprété en fonction des règles générales de droit international en vigueur à l'époque de sa conclusion, ce traité doit également, à toute époque, être appliqué en fonction du droit en vigueur à cette date. C'est ce qui résulte du principe du droit dit "intertemporel" formulé comme suit, lors de l'arbitrage relatif à l'*Île de Palmas*, par le juge Huber, dans le contexte de la souveraineté territoriale :

"Le même principe, qui soumet un acte créateur de droit au droit en vigueur au moment où naît le droit, exige que l'existence de ce droit, en d'autres termes sa manifestation continue, suive les conditions requises par l'évolution du droit¹⁰⁶."

Dans le droit des traités, cela signifie que, dans l'application d'un traité, il faut, à toute époque donnée, tenir compte de l'"évolution du droit". On trouve déjà un exemple de l'application de ce principe à l'article 45 de la deuxième partie du projet, adopté à la quinzième session, aux termes duquel un traité ou certaines de ses clauses peuvent devenir nuls du fait de la survenance d'une nouvelle norme impérative du droit international. L'alinéa *c* du présent article énonce la règle générale aux termes de laquelle un traité peut être modifié par l'apparition d'une nouvelle règle de droit coutumier ayant des incidences sur la portée ou l'application de ses dispositions.

SECTION III. — INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

Article 69

Règle générale d'interprétation

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à chaque terme :

¹⁰⁴ Sentence rendue à Genève le 22 décembre 1963, les arbitres étant M. R. Ago (Président), M. P. Reuter et M. H. P. de Vries. (Le texte miméographié de la décision figure aux pages 104 et 105.)

¹⁰⁵ Voir l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 69.

¹⁰⁶ *Recueil des sentences arbitrales* (1928), vol. II, p. 845.

a) Dans le contexte du traité, compte tenu de son objet et de son but;

b) A la lumière des règles du droit international général en vigueur à l'époque de sa conclusion.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte du traité s'entend comme comprenant, outre le traité, le préambule et annexes inclus, tout accord ou instrument annexé au traité ou ayant rapport au traité, et qui a été établi ou rédigé à l'occasion de la conclusion du traité.

3. On tiendra compte en même temps que du contexte du traité:

a) De tout accord intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité;

b) De toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est clairement établi l'accord de toutes les parties à l'égard de son interprétation.

Article 70

Moyens complémentaires d'interprétation

Recours peut être fait à des moyens complémentaires d'interprétation et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu en vue, soit de vérifier ou confirmer le sens résultant de l'application de l'article 69, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 69:

a) Laisse le sens ambigu ou obscur,

b) Ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable au regard de l'objet et du but du traité.

Article 71

Terme pris dans un sens particulier

Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 de l'article 69, un sens autre que le sens ordinaire peut être donné à un terme s'il est établi de manière incontestable que les parties entendaient donner à ce terme ce sens particulier.

Commentaire

1) On a parfois mis en doute l'utilité, voire l'existence, de règles de droit international régissant l'interprétation des traités¹⁰⁷. Dans un des commentaires du droit des traités, on trouve, par exemple, ce qui suit:

"Il paraît évident que le fait d'imposer, à l'avance, des règles d'interprétation strictes... recèle un danger qu'il y a lieu d'éviter. Dans leur contexte... les règles... paraissent éminemment raisonnables et convaincantes. La difficulté toutefois vient de ce que, séparées de ce contexte, elles n'en conservent pas moins un certain ton factice de vérité intangible et tendent, comme le font toutes les maximes bien tournées, à se graver dans l'esprit. Le danger qui en résulte, c'est que l'interprète à qui ces règles sont familières aborde sa tâche à moitié décidé déjà au lieu de garder l'esprit ouvert à toutes les preuves qui pourront lui être soumises. C'est là mal concevoir la fonction d'interprétation.

"Bien conçue, l'interprétation ne peut être considérée comme un processus purement mécanique, consistant à tirer des mots d'un texte le sens qui

¹⁰⁷ Harvard Law School, *Research in International Law*, 3^e partie, *Law of Treaties* (art. 19), p. 939.

s'impose ou à rechercher et découvrir quelque intention particulière préexistante des parties concernant toutes les situations qui résultent d'un traité... Dans la plupart des cas, l'interprétation consiste à donner un sens à un texte — non pas, bien sûr, n'importe quel sens qui plaît à l'interprète, mais un sens qui, à la lumière du texte considéré et de toutes les circonstances qui entourent l'affaire en question, lui paraît, après mûre réflexion, être un sens logique et raisonnable, celui qui répond le mieux au but général que les parties souhaitent assigner au traité et qui est le plus propre à réaliser cet objectif. C'est là, de toute évidence, une tâche qui exige des recherches, une évaluation des preuves, du jugement, de la perspicacité et l'appréciation scrupuleuse de nombre de facteurs qui varient selon les cas. Aucun critère d'interprétation ne peut être d'une utilité absolue et universelle dans l'accomplissement d'une telle tâche et il paraît souhaitable de dissiper toute idée de ce genre¹⁰⁸."

Dans le même ordre d'idées, un ouvrage récent sur le droit des traités contient le passage suivant:

"Les nombreuses maximes et formules qui ont fini par se cristalliser et qui abondent dans les manuels et ailleurs ne sont que des indications *prima facie* de l'intention des parties et doivent toujours, dans un cas particulier, être écartées par des preuves contraires de l'intention des parties¹⁰⁹."

Les deux premiers¹¹⁰ rapporteurs spéciaux de la Commission sur le droit des traités ont également exprimé, dans leurs travaux personnels, des doutes quant à l'existence, en droit international, de règles techniques pour l'interprétation des traités.

2) Il y a un autre groupe d'auteurs¹¹¹ qui, malgré les réserves qu'ils peuvent avoir quant au caractère obligatoire de certaines prétendues règles d'interprétation, ont moins hésité à reconnaître l'existence de certaines règles générales pour l'interprétation des traités. C'est à ce groupe qu'appartient sir Gerald Fitzmaurice, précédent rapporteur spécial¹¹² sur le droit des traités, qui, dans ses travaux personnels, a tiré de la jurisprudence de la Cour permanente et de la Cour internationale de Justice six principes qu'il considère comme les principes essentiels d'interprétation. En 1956, l'Institut de droit international¹¹³ a adopté une résolution dans laquelle il formulait — en termes assez prudents, il est vrai — deux articles contenant un petit nombre de principes fondamentaux d'interprétation.

3) Les auteurs diffèrent aussi, dans une certaine mesure, par leur attitude fondamentale à l'égard de l'interprétation des traités, selon l'importance relative qu'ils attachent:

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 946.

¹⁰⁹ Lord McNair, *Law of Treaties* (1961), p. 366.

¹¹⁰ J. L. Briery, *Law of Nations* (6^e éd., 1963), p. 325; sir Hersch Lauterpacht, "Rapport à l'Institut de droit international", *Annuaire de l'Institut*, vol. 43, t. I (1950), p. 336 à 374.

¹¹¹ Voir, par exemple, Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public* (1944), p. 676 et suiv.; sir E. Beckett, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 43, t. I (1950), p. 435 à 444; V. M. Chourchalov, *Fundamental Questions in the Theory of International Law* (1959), p. 382 à 402; Ch. de Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public* (1963), p. 50 et suiv.

¹¹² "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-1954", *British Year Book of International Law*, vol. 33 (1957), p. 210 à 212.

¹¹³ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 46 (1956), p. 359.

a) Au texte du traité en tant qu'expression authentique des intentions des parties;

b) Aux intentions des parties en tant qu'élément subjectif distinct du texte;

c) A l'objet et au but déclarés ou apparents du traité.

Certains auteurs¹¹⁴ font surtout porter l'accent sur les intentions des parties et, par conséquent, admettent qu'on fasse amplement appel aux travaux préparatoires et à d'autres preuves des intentions des Etats contractants, en tant que moyens d'interprétation. D'autres auteurs¹¹⁵ attachent beaucoup d'importance à l'objet et au but du traité et sont par conséquent plus disposés, notamment dans le cas de traités multilatéraux généraux, à admettre des interprétations téléologiques du texte allant au-delà ou s'écartant même des intentions primitives des parties telles qu'elles sont exprimées dans le texte. Mais la plupart des auteurs modernes soulignent la primauté du texte en tant que base d'interprétation des traités, tout en accordant une certaine place, en tant que moyens d'interprétation, aux preuves extrinsèques des intentions des parties et à l'objet et au but du traité. Tel est le point de vue dont s'inspire la résolution adoptée en 1956 par l'Institut de droit international, qui est mentionné au paragraphe précédent.

4) La grande majorité des affaires soumises aux juridictions internationales entraînent l'interprétation de traités, et la jurisprudence des tribunaux internationaux est riche en références à des principes et maximes d'interprétation¹¹⁶. En fait, on peut trouver, dans les décisions des tribunaux internationaux, des passages justifiant l'application de presque tous les principes ou maximes qui servent à l'interprétation des lois et des contrats dans les systèmes juridiques nationaux¹¹⁷. L'interprétation des traités fait aussi partie, bien entendu, de la tâche quotidienne des ministères des affaires étrangères.

5) Ainsi donc, s'il s'agissait simplement de démontrer leur importance sur le plan international, l'on pourrait trouver assez de preuves du recours aux principes et aux maximes dans la pratique internationale pour en justifier l'inclusion dans une codification du droit des traités. Mais, ainsi qu'il ressort des passages cités au paragraphe 1 ci-dessus, la question posée par les juristes concerne plutôt le caractère non obligatoire d'un grand nombre de ces principes et maximes; cette question se pose dans les systèmes juridiques nationaux tout autant qu'en droit international. La plupart du temps, ce sont des principes de logique et de bon sens qui n'ont de valeur que comme directives pour aider à déterminer le sens que les parties peuvent avoir eu l'intention d'attribuer aux expressions qu'elles ont employées dans un document. L'applicabilité de ces

¹¹⁴ Voir, par exemple, sir Hersch Lauterpacht, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 43, t. I (1950), p. 377 à 402.

¹¹⁵ Voir, par exemple, L. Cavaré, *Le droit international public positif*, vol. II, p. 94; voir aussi l'opinion du juge Alavarez dans l'avis consultatif sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, C.I.J., Recueil, 1950, p. 53.

¹¹⁶ Voir sir Gerald Fitzmaurice, *British Year Book of International Law*, vol. 28 (1951), p. 1, et vol. 33 (1957), p. 203, Ch. Rousseau, *Principes généraux de droit international public* (1944), p. 676 à 764, et V. D. Degan, *L'interprétation des accords en droit international* (1963), p. 76 à 148.

¹¹⁷ Voir G. Hackworth, *Digest of International Law*, vol. 5, p. 232 à 234; Ch. de Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire* (1963), p. 84 à 92 et 104 à 113; lord McNair, *Law of Treaties* (1961), chap. 20 à 22.

principes à un cas donné dépend de toute une série d'éléments que l'interprète du document doit d'abord évaluer: l'agencement particulier des mots et des phrases, leurs relations entre eux et avec les autres parties du document, la nature générale du document et le sujet dont il traite, les circonstances dans lesquelles il a été établi, etc. Même lorsque l'occasion semble se présenter de recourir à l'un de ces principes ou à l'une de ces maximes, leur application n'est pas automatique, car il faudra que l'interprète soit convaincu de l'opportunité de s'en servir dans les circonstances particulières à l'espèce. En d'autres termes, l'application d'un grand nombre de ces principes est plutôt discrétionnaire qu'obligatoire et l'interprétation des documents est dans une certaine mesure un art, non une science exacte.

6) Pour les raisons indiquées dans le passage cité au paragraphe 1, il vaut mieux ne pas essayer de codifier les conditions d'application des principes d'interprétation dont l'applicabilité dépend, dans chaque cas donné, du contexte particulier et de l'évaluation subjective de circonstances qui varient. Par conséquent, la Commission s'est contentée de chercher à dégager et à codifier le nombre relativement restreint des principes strictement juridiques qui paraissent constituer les règles générales régissant l'interprétation des traités. Certes, même la formulation de ces règles n'est pas une tâche facile, mais la Commission a jugé qu'il y avait des raisons impérieuses de l'entreprendre. D'abord, il est essentiel que les traités soient interprétés de bonne foi et conformément au droit si l'on veut que la règle *facta sunt servanda* ait une portée réelle. En second lieu, en raison des divergences doctrinales concernant les méthodes d'interprétation, il semble souhaitable que la Commission prenne nettement position en ce qui concerne le rôle du texte dans l'interprétation des traités. Troisièmement, un certain nombre d'articles que la Commission a provisoirement adoptés contiennent des formules telles que "à moins que l'intention contraire ne découle du traité", et l'effet de ces réserves ne peut pas être correctement évalué, si le projet d'articles n'indique pas si l'intention doit apparaître dans la lettre même du texte ou si elle peut être établie par référence à une autre preuve. En outre, il importe, non seulement pour l'application, mais aussi pour la rédaction des traités, qu'un certain accord soit réalisé au sujet des règles fondamentales d'interprétation.

7) La Commission a adopté trois articles traitant d'une manière générale de l'interprétation des traités, à savoir les articles 69 à 71, reproduits en tête du présent commentaire¹¹⁸, et deux autres articles relatifs aux traités à texte plurilingue (voir, plus loin, les articles 72 et 73). Certains auteurs, dans leur exposé de principes sur l'interprétation des traités, distinguent les traités-lois et les autres traités¹¹⁹. Il est vrai que la question de savoir s'il y a lieu d'appliquer tel ou tel principe, maxime ou méthode d'interprétation dans un cas donné peut dépendre du caractère du traité¹²⁰. Mais, s'agissant d'élaborer des règles générales d'interprétation, la Commission n'a pas jugé nécessaire de faire d'autre distinction entre les différentes catégories

¹¹⁸ Voir également la formulation des règles générales d'interprétation des traités donnée par l'Institut de droit international (*Annuaire*, vol. 46 [1956], p. 364 et 365) et par sir Gerald Fitzmaurice, *British Year Book of International Law*, vol. 33 (1957), p. 211 et 212.

¹¹⁹ Par exemple, Ch. Rousseau, *Principes généraux de droit international public* (1944), p. 677.

¹²⁰ Par exemple, le principe *contra proferentem* ou l'utilisation des travaux préparatoires.

de traités que celle entre traités à texte unilingue et traités à texte plurilingue¹²¹.

8) Lors de la discussion des règles générales ci-dessus mentionnées, la Commission s'est demandé si le principe exprimé par la maxime *ut res magis valeat quam pereat*, souvent dénommé principe de l'interprétation en fonction de "l'effet utile", devait constituer l'une de ces règles¹²². Elle a reconnu que, dans certaines circonstances, il pourrait être opportun d'avoir recours à ce principe et qu'il a été parfois invoqué par la Cour. Dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, par exemple, la Cour, interprétant un accord spécial, a déclaré :

"Il serait en effet contraire aux règles d'interprétation généralement reconnues de considérer qu'une disposition de ce genre, insérée dans un compromis, soit une disposition sans portée et sans effet¹²³."

Et la Cour s'est référée à une décision antérieure prise dans le même sens par la Cour permanente dans l'affaire des *Zones franches*¹²⁴. La Commission a toutefois été d'avis que, dans la mesure où la maxime *ut res magis valeat quam pereat* est l'expression d'une règle générale d'interprétation, elle est incorporée dans le paragraphe 1 de l'article 69, qui stipule qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire qui doit être donné à chaque disposition dans le contexte du traité et en fonction de son objet et de son but. Lorsqu'un traité est susceptible de deux interprétations dont l'une permet et l'autre ne permet pas qu'il produise les effets voulus, aussi bien la bonne foi que la nécessité de réaliser le but et l'objet du traité exigent que la première de ces deux interprétations soit adoptée. Convenablement délimitée et appliquée, la maxime n'appelle pas d'interprétation "extensive" ou "libérale" au sens d'une interprétation allant au-delà de ce qui est exprimé ou nécessairement sous-entendu dans les termes employés¹²⁵. Par conséquent, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'insérer dans le projet une disposition distincte sur ce point. De plus, une telle disposition pourrait encourager les parties à étendre indûment le sens des traités en invoquant le prétendu principe de l'interprétation en fonction de "l'effet utile". La Cour, qui est loin d'avoir adopté un point de vue étroit quant à la mesure dans laquelle il convient de sous-entendre des termes dans les traités, n'en a pas moins insisté sur le fait que le recours, à cet effet, au principe *ut res magis valeat* a des limites définies. Dans son avis sur l'*Interprétation des Traités de paix*, elle a déclaré :

"Le principe d'interprétation exprimé par la maxime *ut res magis valeat quam pereat*, principe souvent désigné sous le nom de principe de l'effet utile, ne saurait autoriser la Cour à étendre la clause de règlement des différends insérée dans les traités

¹²¹ Pour la question particulière de l'effet de la pratique ultérieure d'une organisation internationale sur l'interprétation de son instrument constitutif, voir le paragraphe 14 du présent commentaire.

¹²² Voir, pour l'ensemble de la question, Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public* (1944), p. 680 à 683; V. D. Degan, *L'interprétation des accords en droit international* (1963), p. 103 à 106; Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 84 à 92.

¹²³ C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 24.

¹²⁴ C.P.J.I. (1929), série A, n° 22, p. 13; voir aussi *Acquisition de la nationalité polonaise*, C.P.J.I. (1923), série B, n° 7, p. 16 et 17, et *Echange des populations grecque et turque*, C.P.J.I. (1925), série B, n° 10, p. 25.

¹²⁵ Voir Ch. de Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public* (1963), p. 87 et 88; sir Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court* (1958), p. 229.

de paix dans un sens qui... contredirait sa lettre et son esprit¹²⁶."

Et elle a souligné qu'adopter une interprétation contraire au sens clair des termes équivaldrait non pas à interpréter, mais à réviser le traité. Pour toutes ces raisons, le projet d'articles ne contient aucune disposition distincte concernant le principe de l'interprétation en fonction de "l'effet utile".

Article 69

9) Cet article est fondé sur l'opinion selon laquelle il faut présumer que le texte est l'expression authentique de l'intention des parties et que, par suite, le point de départ de l'interprétation est d'élucider le sens du texte et non pas de rechercher *ab initio* quelles étaient les intentions des parties. L'Institut de droit international a opté pour cette méthode d'interprétation des traités — celle de la référence au texte — contre l'opinion de son premier rapporteur¹²⁷, qui avait vivement préconisé l'adoption d'une méthode plus subjective, celle de l'intention des parties. Les critiques auxquelles peut prêter l'attribution d'une trop large place à l'intention des parties, prise comme base d'interprétation indépendante, ont trouvé une expression dans le compte rendu des travaux de l'Institut¹²⁸. La référence au texte du traité a ceci pour elle que, pour reprendre les termes employés par un auteur¹²⁹, "le texte signé est, sauf de rares exceptions, la seule et la plus récente expression de la volonté commune des parties". En outre, la jurisprudence de la Cour comporte de nombreuses décisions d'où l'on est en droit de conclure que la Cour considère l'interprétation des traités par référence au texte comme une règle établie de droit international¹³⁰. En particulier, la Cour a maintes fois souligné qu'il n'est pas du rôle de l'interprétation de réviser les traités ou d'y lire ce qui ne s'y trouve pas d'une manière expresse ou par voie de conséquence nécessaire¹³¹.

10) Le paragraphe 1 contient quatre principes distincts. Le premier — celui de l'interprétation de bonne foi — découle directement de la règle *pacta sunt servanda*. Le deuxième constitue le fond même de la méthode de référence au texte: les parties sont présumées avoir l'intention qui ressort du sens ordinaire des termes qu'elles utilisent. Le troisième principe a trait à la fois au bon sens et à la bonne foi; le sens ordinaire d'un terme doit être déterminé non pas dans l'abstrait mais dans le contexte du traité et compte tenu de son objet et de son but. La Cour a réaffirmé ces principes à de nombreuses reprises¹³². Dans son avis sur la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'ad-*

¹²⁶ C.I.J., *Recueil*, 1950, p. 229.

¹²⁷ Sir Hersch Lauterpacht. Lors du dernier examen de la question en 1956, sir Hersch Lauterpacht avait été élu juge à la Cour internationale de Justice et sir Gerald Fitzmaurice, qui, comme la majorité des membres de l'Institut, donnait la préférence à l'interprétation par référence au texte, lui avait succédé.

¹²⁸ Voir, notamment, sir E. Beckett, *Annuaire*, vol. 43, t. I (1950), p. 435 à 444, Max Huber, *Annuaire*, vol. 44, t. I (1952), p. 198 à 202, et le compte rendu des délibérations dans l'*Annuaire, ibid.*, t. II, p. 369 à 382.

¹²⁹ Max Huber, *Annuaire de l'Institut de droit international public*, vol. 44, t. I (1952), p. 199.

¹³⁰ Voir les exemples cités par V. D. Degan, *L'interprétation des accords en droit international* (1963), p. 79 à 83, et par sir Gerald Fitzmaurice, dans *British Year Book of International Law*, vol. 28 (1951), p. 10 et 11, et vol. 33 (1957), p. 212 à 214.

¹³¹ Par exemple dans l'*Affaire des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*, C.I.J., *Recueil*, 1952, p. 196 et 199.

¹³² Voir les exemples cités dans V. D. Degan, *L'interprétation des accords en droit international* (1963), p. 96 à 98, et dans *British Year Book of International Law*, vol. 28 (1951), p. 10, 11 et 18.

mission d'un Etat aux Nations Unies, la Cour s'est exprimée en ces termes :

"La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir du tribunal appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là ¹³³."

La Cour permanente, dans un de ses premiers avis, a souligné que le contexte est constitué non pas simplement par l'article ou la section du traité où le terme est employé, mais par l'ensemble du traité :

"Pour examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes mêmes du traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui séparées de leur contexte peuvent être interprétées de plusieurs manières ¹³⁴."

De même, la Cour a, plus d'une fois, recouru à l'énoncé de l'objet et du but du traité dans le préambule pour interpréter une disposition donnée ¹³⁵.

11) Le quatrième principe est l'application aux traités du droit "intertemporel" qui a été défini par M. Huber dans l'arbitrage concernant *l'Île de Palmas* de la manière suivante :

"... un acte juridique doit être apprécié à la lumière du droit de l'époque et non à celle du droit en vigueur au moment où s'élève ou doit être réglé un différend relatif à cet acte ¹³⁶."

L'affaire de *Grisbadarna* ¹³⁷ et l'affaire des *Pêcheries de la côte septentrionale de l'Atlantique* ¹³⁸ sont deux exemples de l'application de ce principe aux traités. Dans le premier cas, la frontière terrestre entre la Norvège et la Suède avait été fixée par un traité au XVII^e siècle. Des différends ayant surgi au XX^e siècle à propos de certaines pêcheries, il s'était révélé nécessaire de déterminer la ligne frontière s'étendant en mer jusqu'à la limite des eaux territoriales. Le tribunal a rejeté le principe de la ligne médiane et le principe du thalweg pour délimiter la frontière maritime, motif pris de ce que le droit international du XVII^e siècle ne reconnaissait pas ces principes. Il a retenu le principe de la ligne perpendiculaire à la direction générale de la côte, comme répondant davantage "aux notions de droit qui avaient cours à cette époque". De même, dans l'affaire des *Pêcheries de la côte septentrionale de l'Atlantique*, le Traité de Gand de 1818 avait interdit aux ressortissants des Etats-Unis de pêcher dans les "baies" canadiennes et, par la suite, des différends avaient surgi sur le point de savoir quelle était exactement l'étendue d'eau que désignait le mot "baies". Le tribunal, en interprétant les dispositions du Traité de 1818, a refusé de tenir compte, en ce qui concerne les "baies" de la règle dite

¹³³ C.I.J., Recueil, 1950, p. 8.

¹³⁴ Compétence de l'OIT pour la réglementation des conditions du travail dans l'agriculture, C.P.J.I. (1922), série B, nos 2 et 3, p. 23; voir aussi lord McNair, *Law of Treaties* (1961), p. 381 et 382.

¹³⁵ Par exemple, *Affaire des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*, C.I.J., Recueil, 1952, p. 183 et 184 et p. 197 et 198.

¹³⁶ Recueil des sentences arbitrales (1928), vol. II, p. 845.

¹³⁷ *Ibid.* (1909), vol. XI, p. 159 et 160.

¹³⁸ *Ibid.* (1910), vol. XI, p. 196; texte français dans *Travaux de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye*, Dotation Carnegie pour la paix internationale, p. 153.

des 10 milles ¹³⁹ qui n'était apparue dans la pratique internationale que 21 ans après la conclusion du traité ¹⁴⁰. De même, appelé à interpréter le mot "différend" figurant dans les traités de 1787 et de 1836, lorsqu'elle a statué sur l'affaire des *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*, la Cour internationale a déclaré: "... il est nécessaire de tenir compte du sens du terme "différend" à l'époque où les deux traités furent conclus ¹⁴¹." En conséquence, l'alinéa 1, b, prévoit que le sens qu'il faut donner aux termes d'un traité doit être apprécié en fonction des règles générales de droit international en vigueur à l'époque de sa conclusion. Certains membres de la Commission, tout en acceptant que le sens initial des termes du traité soit régi par le droit en vigueur à l'époque de sa conclusion, ont été d'avis que l'interprétation du traité peut être affectée par les modifications intervenant dans les règles générales du droit international; ils auraient donc préféré supprimer les mots "en vigueur à l'époque de sa conclusion". Toutefois, la majorité a jugé que l'effet des modifications du droit sur un traité constitue une question d'application du nouveau droit au traité — une question de modification de la règle énoncée dans le traité par une règle de droit ultérieure — plutôt qu'une question d'interprétation des termes. Ils ont reconnu que la "portée" d'un terme peut quelquefois être modifiée par un changement intervenant dans le droit. Par exemple, s'il résulte d'un traité que les parties se sont servies de termes tels que "baies" ou "piraterie", avec l'intention de leur donner toute signification qu'ils peuvent recevoir en droit international général, une modification du droit peut affecter la portée de ces termes. Mais la majorité a jugé qu'il dépend de l'intention initiale des parties, lorsqu'elles se sont servies des termes en question, de savoir si un changement intervenant dans le droit produira cet effet et que l'incidence du changement intervenu dans le droit doit être considérée comme une question d'application du droit plutôt qu'une règle d'interprétation. La majorité des membres a préféré borner dans cet article l'énoncé des règles d'interprétation à celles qui traitent de l'établissement du sens initial des termes. Elle a estimé que la question de l'incidence d'une modification des règles générales du droit international sur un traité est dûment réglée au paragraphe 3 de l'article 68, où il est question de la modification des traités par l'apparition de nouvelles règles de droit international.

12) Le paragraphe 2 cherche à définir le contenu du "contexte de l'ensemble du traité" aux fins d'interprétation. C'est un point important, non seulement pour l'application générale des règles d'interprétation, mais aussi, comme on l'a indiqué ci-dessus, pour déterminer la portée de l'expression "à moins qu'il ne résulte du traité...", qui revient assez souvent sous une forme ou une autre dans le projet d'articles. Que le préambule fasse partie du traité aux fins d'interprétation, il n'y a sur ce point aucun doute et tout commentaire est superflu; il semble que ce soit aussi le cas pour les documents dont il est dit expressément qu'ils consti-

¹³⁹ "Dite" parce que, dans l'affaire des *Pêcheries anglo-norvégiennes*, la Cour internationale a écarté l'allégation selon laquelle cette "règle" aurait été une règle coutumière du droit international (C.I.J., Recueil, 1951, p. 131).

¹⁴⁰ Voir *Abu Dhabi Arbitration* (*International Law Reports*, 1951, p. 144). Dans cette affaire, lord Asquith, agissant en qualité d'arbitre, a refusé d'interpréter les dispositions d'une concession de pétrole accordée en 1938 en se référant à la doctrine du plateau continental qui n'était apparue en droit international que quelques années plus tard.

¹⁴¹ C.I.J., Recueil, 1952, p. 189.

tuent des annexes au traité¹⁴². En revanche, il est plus difficile de savoir dans quelle mesure les autres documents connexes peuvent être considérés, aux mêmes fins, comme faisant partie du "contexte du traité". Le paragraphe 2 propose de faire rentrer dans cette catégorie les documents suivants: les accords et instruments ayant rapport au traité et conclus ou établis à l'occasion de la conclusion du traité. Il ne faut pas en déduire que ces documents doivent être nécessairement considérés comme faisant partie intégrante du traité; cela dépend, en effet, de l'intention des parties dans chaque cas¹⁴³. Ce que le paragraphe 2 propose, c'est qu'aux fins d'interprétation du traité ces catégories de documents ne soient pas traitées comme de simples preuves auxquelles on peut avoir recours pour résoudre une ambiguïté ou une obscurité, mais comme une partie du contexte servant à dégager le sens ordinaire des termes du traité.

13) Le paragraphe 3 énumère comme autres éléments authentiques d'interprétation: a) les accords intervenus entre les parties au sujet de l'interprétation du traité, et b) toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi clairement l'accord de toutes les parties sur l'interprétation du traité. Pour ce qui est des accords, la question de fait se pose quelquefois de savoir si l'accord intervenu durant les négociations sur le sens d'une disposition constitue ou non, dans l'intention des parties, une base convenue pour son interprétation¹⁴⁴. Mais on ne saurait contester que, lorsqu'il est établi qu'un accord au sujet de l'interprétation d'une disposition a été réalisé avant la conclusion du traité ou au moment même de sa conclusion, cet accord doit être considéré comme faisant partie du traité. Ainsi, dans l'affaire *Ambatielos*, la Cour a déclaré ce qui suit: "... les dispositions de la Déclaration ont le caractère de clauses interprétatives et comme telles devraient être considérées comme parties intégrantes du traité¹⁴⁵ ..." De même, un accord sur l'interprétation d'une disposition réalisé après la conclusion du traité constitue une interprétation authentique des parties, qui doit être réputée incorporée au traité aux fins de son interprétation. Quant à la pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité, son importance en tant qu'élément d'interprétation est manifeste¹⁴⁶, car elle constitue une preuve objective de l'accord des parties sur le sens du traité¹⁴⁷. Le recours à cette pratique en tant que moyen d'interprétation est solidement établi dans la jurisprudence des tribunaux internationaux¹⁴⁸. Dans son avis consultatif sur la *Compétence de l'Organisation internationale du Travail*, la Cour permanente a déclaré:

"Si une équivoque avait existé, la Cour, en vue d'arriver à établir le sens véritable du texte, aurait

¹⁴² Voir Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public* (1944), p. 717 à 719.

¹⁴³ *Affaire Ambatielos (Exception préliminaire)*, C.I.J., 1952, p. 43 et 75.

¹⁴⁴ Voir l'affaire des *Conditions d'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies*, C.I.J., Recueil, 1948, p. 63.

¹⁴⁵ (Exception préliminaire) C.I.J., Recueil, 1952, p. 44.

¹⁴⁶ Voir lord McNair, *Law of Treaties* (1961), chap. 24; Ch. De Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public* (1963), p. 121 à 127.

¹⁴⁷ Voir sir Gerald Fitzmaurice, *British Year Book of International Law*, vol. 33 (1957), p. 223. Dans l'affaire de l'*Indemnité russe*, la Cour permanente d'arbitrage a dit: "... l'exécution des engagements est, entre Etats, comme entre particuliers, le plus sûr commentaire du sens de ces engagements", *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 433.

¹⁴⁸ Voir les exemples donnés par lord McNair, *Law of Treaties* (1961), chap. 24, Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 121 à 129, et V. D. Degan, *L'interprétation des accords en droit international*, p. 130 à 132.

pu examiner la manière dont le traité a été appliqué¹⁴⁹."

En cette même occasion, la Cour¹⁵⁰ mentionnait la pratique ultérieure à l'appui du sens qu'elle avait déduit du texte et qu'elle considérait comme dépourvu d'ambiguïté. Dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, la Cour internationale de Justice a déclaré:

"Il ressort de l'attitude ultérieure des parties que leur intention, lorsqu'elles ont conclu le compromis, n'était pas d'empêcher la Cour de fixer le montant de l'indemnité¹⁵¹."

La valeur de la pratique ultérieure varie suivant la mesure où elle traduit les vues communes aux parties sur le sens des termes. La pratique suivie par un Etat particulier peut, il est vrai, présenter un intérêt spécial lorsqu'il s'agit de l'exécution d'une obligation qui intéresse plus particulièrement cet Etat. C'est ainsi que, dans son avis consultatif sur le *Statut du Sud-Ouest africa*, la Cour disait:

"L'interprétation d'instruments juridiques donnée par les parties elles-mêmes, si elle n'est pas concluante pour en déterminer le sens, jouit néanmoins d'une grande valeur probante, quand cette interprétation contient la reconnaissance par l'une des parties de ses obligations en vertu d'un instrument¹⁵²."

Mais, en général, la pratique d'une seule partie ou de certaines parties seulement se situe, en tant qu'élément d'interprétation, sur un plan entièrement différent de la pratique concordante de toutes les parties indiquant leurs vues communes sur le sens d'un traité. La pratique ultérieure concordante de toutes les parties prouve l'accord de celles-ci concernant l'interprétation du traité et est analogue à un accord interprétatif. C'est la raison pour laquelle la Commission a jugé que la pratique ultérieure établissant les vues communes de toutes les parties sur l'interprétation d'un traité devait être mentionnée au paragraphe 3 comme constituant un moyen authentique d'interprétation au même titre que les accords interprétatifs. En revanche, la pratique suivie par des Etats particuliers dans l'application d'un traité ne peut être considérée que comme l'un des "autres" moyens d'interprétation mentionnés à l'article 70.

14) En examinant la question de la pratique ultérieure, la Commission a constaté que certains cas dans lesquels la Cour a fait appel à ce moyen d'interprétation avaient trait à l'interprétation des instruments constitutifs des organisations internationales¹⁵³; tel est le cas, par exemple, de son récent avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies*¹⁵⁴, dans lequel la Cour a fait largement appel à la pratique ultérieure des organes des Nations Unies pour fonder ses conclusions sur un certain nombre de points. La question de l'effet de la pratique suivie par les organes d'une organisation internationale sur l'interprétation de l'acte constitutif de cette organisation pose la question de savoir dans quelle mesure chacun des Etats membres

¹⁴⁹ C.P.J.I. (1922), série B, n° 2, p. 39; voir aussi *Interprétation du Traité de Lausanne*, C.P.J.I. (1925), série B, n° 2, p. 24; affaire des *Emprunts brésiliens*, C.P.J.I. (1929), série A, n° 20-21, p. 119.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 40 et 41.

¹⁵¹ C.I.J., Recueil, 1949, p. 25.

¹⁵² C.I.J., Recueil, 1950, p. 135 et 136.

¹⁵³ Par exemple, *Compétence de l'Organisation internationale du Travail*, Recueil des avis, C.P.J.I. (1922), série B, n° 2 et 3, p. 38 à 40; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, C.I.J., Recueil, 1950, p. 9; *Composition du Comité de la sécurité maritime*, C.I.J., Recueil, 1960, p. 167 et suiv.

¹⁵⁴ C.I.J., Recueil, 1962, p. 157 et suiv.

peut être lié par cette pratique. Il peut arriver, en effet, que la pratique suivie par l'organe considéré soit constante, mais qu'elle se soit heurtée à l'opposition de certains Etats membres ou d'un groupe d'Etats membres dont l'opinion était contraire aux votes émis par la majorité¹⁵⁵. Ce problème particulier paraît relever du droit des organisations internationales plutôt que du droit général des traités et la Commission n'a donc pas cru qu'il convienne de l'aborder dans les présents articles.

Article 70

15) La Cour internationale de Justice et avant elle la Cour permanente de Justice internationale ont souvent déclaré que, lorsque le sens ordinaire des mots est clair et cohérent dans le contexte, il n'y a pas lieu de recourir à d'autres moyens d'interprétation. Nombre de ces déclarations ont trait à l'appel aux travaux préparatoires. Le passage de l'avis de la Cour sur la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies*, cité plus haut, au paragraphe 10, en est un exemple et l'on en trouve un autre dans son avis antérieur sur les *Conditions d'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies*:

"La Cour considère le texte comme suffisamment clair; partant, elle estime ne pas devoir se départir de la jurisprudence constante de la Cour permanente de Justice internationale, d'après laquelle il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair¹⁵⁶."

D'une manière analogue, la Cour a refusé d'admettre la maxime *ut res magis valeat* et le principe de l'interprétation restrictive dans les cas où l'admission de cette maxime et de ce principe serait contraire au sens clair¹⁵⁷. La Commission s'est donc demandé si elle devait limiter le recours aux moyens d'interprétation autres que ceux qui sont mentionnés à l'article 69 aux cas dans lesquels l'interprétation du traité conformément à l'article 69 ne donne pas de sens clair ou aboutit à un sens entièrement déraisonnable. Comme il a déjà été indiqué, la Commission a abordé le problème de l'interprétation des traités en partant de l'idée que le texte du traité doit être présumé constituer l'expression authentique de l'intention des parties et que l'interprétation a pour objet d'éclaircir le sens du texte et non pas d'étudier *ab initio* les intentions supposées des parties. C'est sur cette base qu'elle a formulé l'article 69, en faisant du sens ordinaire des termes, du contexte du traité, de son objet et de son but, des règles générales du droit international et de l'interprétation authentique par les parties les critères essentiels de l'interprétation d'un traité. Elle a estimé néanmoins qu'il serait peu conforme aux réalités et peu indiqué d'affirmer dans le projet d'articles qu'aucun recours n'est possible aux moyens extensifs d'interprétation, tels que les travaux préparatoires, tant que l'application des règles énoncées à l'article 69 n'aura pas montré qu'il n'est possible de dégager du texte aucun sens clair ni raisonnable. Dans la pratique, les tribunaux internationaux, de même que les Etats et les organisations internationales, ont recours à des moyens subsidiaires d'interprétation, plus

particulièrement aux travaux préparatoires, aux fins de vérification ou de confirmation du sens qui paraît résulter d'une interprétation du traité conformément à l'article 69. La Cour elle-même s'est référée à de nombreuses reprises aux travaux préparatoires pour confirmer ses conclusions quant au sens "ordinaire" du texte. Par exemple, dans son avis sur *l'Interprétation de la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, la Cour permanente a déclaré:

"Les travaux préparatoires confirment donc la conclusion à laquelle conduit l'étude du texte de la Convention, à savoir qu'il n'y a point de motif valable pour interpréter l'article 3 autrement que d'une manière conforme au sens naturel de ses termes¹⁵⁸."

16) En conséquence, la Commission a décidé de spécifier à l'article 70 que recours peut être fait à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires, en vue de vérifier ou de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 69 et en vue de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 69:

a) Laisse le sens ambigu ou obscur,

b) Ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. Le mot "complémentaires" souligne que l'article 70 prévoit non pas des moyens d'interprétation différents, autonomes, mais simplement des moyens destinés à compléter une interprétation régie par les principes énoncés à l'article 69. L'alinéa a admet le recours à ces moyens en vue de déterminer le sens dans les cas où l'on n'aboutit pas à un sens clair. L'alinéa b confère la même faculté dans les cas où l'interprétation conformément à l'article 69 donne un sens qui est "manifestement absurde ou déraisonnable au regard de l'objet et du but du traité". La Cour a admis¹⁵⁹ cette exception à la règle selon laquelle c'est le sens ordinaire des termes qui doit l'emporter. Mais le nombre relativement peu élevé des cas dans lesquels elle a admis cette exception et les termes qu'elle a employés dans le plus récent — celui des *Affaires du Sud-Ouest africain* — portent à croire qu'elle considère cette exception comme limitée aux cas où le caractère absurde ou déraisonnable du sens "ordinaire" est manifeste. Dans les *Affaires du Sud-Ouest africain*, au sujet de la thèse selon laquelle il n'existe pas aujourd'hui d'"autres Membres de la Société des Nations" aux fins du Mandat pour le Sud-Ouest africain, la Cour a déclaré:

"Cette thèse prétend se fonder sur le sens ordinaire et naturel des termes employés dans la disposition, mais il ne s'agit pas là d'une règle d'interprétation absolue. Lorsque cette méthode d'interprétation aboutit à un résultat incompatible avec l'esprit, l'objet et le contexte de la clause ou de l'acte où les termes figurent, on ne saurait valablement lui accorder crédit¹⁶⁰."

La Commission a estimé que l'exception doit être strictement délimitée si l'on veut éviter qu'elle n'affaiblisse indûment l'autorité du sens ordinaire des termes. En conséquence, l'alinéa b est restreint aux cas où l'interprétation donnée conformément à l'article 69 con-

¹⁵⁵ Ce problème est examiné dans l'opinion séparée du juge Spender dans l'avis relatif à *Certaines dépenses des Nations Unies*, cité plus haut (p. 187 et suiv.) ainsi que, moins directement toutefois, par le juge Fitzmaurice (p. 201 et suiv.).

¹⁵⁶ C.I.J., Recueil, 1948, p. 63.

¹⁵⁷ Voir, par exemple, *Interprétation des traités de paix* (deuxième phase), C.I.J., Recueil, 1950, p. 229; affaire du *Wimbledon*, C.P.J.I. (1923), série A, n° 1, p. 24 et 25.

¹⁵⁸ C.P.J.I. (1932), série A/B, n° 50, p. 380; cf. l'affaire des *Emprunts serbes et brésiliens*, C.P.J.I. (1929), série A, nos 20-21, p. 30.

¹⁵⁹ Voir, par exemple, *Service postal polonais à Dantzig*, C.P.J.I. (1925), série B, n° 11, p. 39; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, C.I.J., Recueil, 1950, p. 8.

¹⁶⁰ C.I.J., Recueil, 1962, p. 335 et 336.

duit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable au regard de l'objet et des buts du traité.

17) La Commission a estimé qu'on ne gagnerait rien à essayer de définir les travaux préparatoires; en fait, une telle tentative ne pourrait qu'entraîner l'exclusion éventuelle de preuves pertinentes¹⁰¹. Elle s'est demandé en outre si, en ce qui concerne les traités multilatéraux, l'article ne devait autoriser le recours aux travaux préparatoires que dans les relations entre États ayant pris part aux négociations, ou encore seulement si ces travaux préparatoires ont été publiés. Dans l'*Affaire de la Commission internationale de l'Oder*, la Cour permanente s'est abstenue de considérer les travaux préparatoires de certaines dispositions du Traité de Versailles parce que trois des États plaidant devant la Cour n'avaient pas participé à la Conférence qui avait élaboré le texte du traité; en prenant cette décision, la Cour a expressément refusé de faire une différence entre documents publiés et documents non publiés. La Commission s'est toutefois demandé si cette décision correspondait à la pratique réelle en matière de recours aux travaux préparatoires en ce qui concerne les traités multilatéraux ouverts à l'adhésion d'États qui n'ont pas participé à la Conférence au cours de laquelle le traité a été rédigé¹⁰². En outre, le principe que traduit cette décision ne paraissait pas aussi rigoureux qu'on pourrait le croire à en juger par la formule que la Cour a employée dans cette affaire. Un État qui adhère à un traité à la rédaction duquel il n'a pas pris part est parfaitement en droit de demander à voir les travaux préparatoires, s'il le désire, avant de donner son adhésion. Il a semblé, de même, que la règle proposée serait d'une application difficile dans la pratique, compte tenu du grand nombre et de l'importance des traités multilatéraux ouverts à l'adhésion de tous les États. Ces considérations valent pour les travaux préparatoires qui, sans avoir été publiés, sont néanmoins accessibles, aussi bien que pour ceux qui ont été publiés; lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux ou de traités "fermés" conclus entre un petit nombre d'États, les travaux préparatoires non publiés sont habituellement dans les mains de toutes les parties. La Commission a donc conclu qu'elle ne devait faire figurer dans cet article aucune disposition spéciale relative au recours aux travaux préparatoires dans le cas de traités multilatéraux.

Article 71

18) L'article 71 admet, en tant qu'exception à la règle du sens ordinaire énoncée à l'article 69, les cas où il est établi de manière incontestable que les parties ont employé un terme dans un sens particulier. Certains membres ont émis des doutes quant à la nécessité d'inclure une disposition spéciale sur ce point, tout en reconnaissant qu'il n'est pas rare que les parties à un traité emploient un terme dans un sens spécial, technique ou autre. Ils ont fait remarquer que le contexte permet de déterminer si le terme a été utilisé dans un sens technique ou spécial, ce sens devenant alors, pour ainsi dire, le sens ordinaire dans le contexte donné. D'autres membres, sans contester que le sens technique ou spécial soit souvent mis en évidence par le contexte, ont estimé qu'il y a une certaine utilité à formuler une règle précise sur ce point, ne serait-ce que pour souligner que le fardeau de la preuve repose sur la partie qui invoque le sens spécial du terme et pour insister sur la rigueur de la preuve requise. Ils ont

¹⁰¹ C.P.J.I. (1929), série A, n° 23.

¹⁰² Voir S. Rosemme, "Travaux préparatoires", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 12 (1963), p. 1378 à 1383.

rappelé que la Cour a plus d'une fois mentionné cette exception. Dans l'affaire du statut juridique du *Groenland oriental*, par exemple, la Cour permanente a dit:

"Le sens géographique du terme "Groenland", c'est-à-dire la dénomination qui est généralement employée dans les cartes pour indiquer l'île tout entière, doit être considéré comme l'acception usuelle de ce terme. Si l'une des parties allègue qu'un sens inusité ou exceptionnel doit y être attaché, c'est cette partie qui doit établir le bien-fondé de ce qu'elle avance¹⁰³."

Et la Cour internationale, dans son avis sur la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies*, a reconnu à la fois la règle et la rigueur de la preuve requise:

"Pour admettre une autre interprétation que celle qu'indique le sens naturel des termes, il faudrait une raison décisive qui n'a pas été établie¹⁰⁴."

Le présent article reflète ainsi la position adoptée sur ce point par la Cour.

Article 72

Traité rédigés en deux ou plusieurs langues

1. Lorsque le texte d'un traité a été authentifié en deux ou plusieurs langues, dans les conditions prévues par les dispositions de l'article 7, ce texte fait foi dans chacune de ces langues pour autant que les parties n'aient pas adopté une règle différente.

2. Une version rédigée dans une langue autre que l'une de celles dans lesquelles le texte du traité a été authentifié fera également foi et sera considérée comme authentique:

a) Si les parties en conviennent ainsi;

b) Si les règles existantes d'une organisation internationale le prévoient.

Article 73

Interprétation de traités comportant deux ou plusieurs textes

1. Les divers textes authentiques d'un traité font également foi, à moins que le traité ne prévoie que, dans l'hypothèse d'un défaut de concordance, l'un des textes l'emporte.

2. Les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes. Sauf le cas prévu au paragraphe 1, lorsque la comparaison entre plusieurs textes authentiques fait apparaître une différence dans l'expression d'une même clause et si l'application des articles 69 à 72 ne permet pas de remédier à l'ambiguïté ou à l'obscurité qui en résulte, on adoptera, autant que possible, un sens qui puisse concilier les divers textes.

Commentaire

1) La rédaction des traités rédigés en deux ou plusieurs langues est un phénomène de plus en plus courant depuis 1919 et, depuis l'avènement des Nations Unies, les traités multilatéraux généraux élaborés ou finalement établis en cinq langues ne sont pas rares¹⁰⁵.

¹⁰³ C.P.J.I. (1933), série A/B, n° 53, p. 49.

¹⁰⁴ C.I.J., *Recueil*, 1947-1948, p. 63.

¹⁰⁵ La Commission a demandé au Secrétariat de fournir de plus amples renseignements sur la pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies pour l'élaboration des textes d'instruments en plusieurs langues.

Lorsqu'un traité est plurilingue, il peut y avoir ou non différence de statut entre les différentes versions aux fins de l'interprétation. Chacune des versions peut avoir le statut de texte authentique du traité, ou bien une ou plusieurs d'entre elles peuvent constituer simplement des "textes officiels", c'est-à-dire des textes qui ont été signés par les Etats participant aux négociations, mais qui n'ont pas été acceptés comme faisant foi¹⁶⁶; une ou plusieurs d'entre elles peuvent n'être que des "traductions officielles", c'est-à-dire des traductions préparées par les parties ou l'un des gouvernements ou par un organe d'une organisation internationale. Chaque fois qu'on se trouve en présence de deux ou plusieurs textes, on peut se demander quel est l'effet d'une pluralité de textes authentiques sur l'interprétation du traité, ou encore s'il est possible d'avoir recours à un texte ou une traduction officiels en tant que moyen auxiliaire d'interprétation du ou des textes authentiques du traité¹⁶⁷.

Article 72

2) De toute évidence, il s'agit d'abord de déterminer lesquelles des différentes versions doivent être considérées comme textes authentiques; c'est ce dont traite l'article 72. De nos jours, la plupart des traités de caractère formel contiennent une disposition expresse déterminant le statut des différentes versions. En l'absence d'une telle disposition, il paraît généralement admis que chacune des versions dans lesquelles le texte du traité a été "rédigé" doit être considérée comme authentique et, par conséquent, comme faisant foi, aux fins de l'interprétation¹⁶⁸. En d'autres termes, en règle générale et faute d'une disposition contraire, il y a égalité des langues et les textes font également foi. En formulant cette règle générale, le paragraphe 1 se réfère aux langues dans lesquelles le traité a été "authentifié" et non pas à celles dans lesquelles il a été "rédigé" ou "adopté". Il s'agissait, en effet, de tenir compte de l'article 7 du projet, dans lequel la Commission a reconnu l'"authentification du texte" comme une opération distincte dans le processus de conclusion d'un traité, bien que, dans le cas de l'authentification par signature, l'acte d'authentification puisse également servir à d'autres fins¹⁶⁹.

3) La réserve "pour autant que les parties n'aient pas adopté une règle différente" est nécessaire pour deux raisons. Premièrement, les traités disposent parfois expressément que seuls certains textes sont destinés à faire autorité, comme dans le cas des traités de paix conclus après la seconde guerre mondiale, pour lesquels les textes français, anglais et russe sont considérés comme faisant foi, tandis que les textes italien, bulgare, hongrois, etc., sont simplement "officiels"¹⁷⁰. On connaît même des cas où un texte donné a été considéré comme faisant foi entre certaines parties et un autre texte comme faisant foi entre d'autres¹⁷¹. Deuxièmement, un traité plurilingue peut disposer qu'en cas de

¹⁶⁶ Par exemple, le texte italien du Traité de paix avec l'Italie est "officiel" mais non "authentique"; en effet, l'article 90 désigne les seuls textes français, anglais et russe comme faisant foi.

¹⁶⁷ Voir, pour l'ensemble de la question, une très bonne étude de l'interprétation des traités plurilingues par les tribunaux internationaux, dans J. Hardy, *British Yearbook of International Law*, vol. 37 (1961), p. 72 à 155.

¹⁶⁸ Lord McNair, *Law of Treaties* (1961), p. 61; L. Ehrlich, "L'interprétation des traités", *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 24 (1928), p. 98.

¹⁶⁹ Voir le commentaire relatif à l'article 7.

¹⁷⁰ Voir les Traités de paix avec l'Italie (art. 90), la Bulgarie (art. 38), la Hongrie (art. 42), la Roumanie (art. 40) et la Finlande (art. 36).

¹⁷¹ Traité de Brest-Litovsk de 1918 (art. 10).

divergence entre les textes un texte déterminé l'emportera. Il n'est pas rare en effet qu'un traité conclu entre deux Etats, parce que la langue de l'un n'est pas bien comprise par l'autre ou que ni l'un ni l'autre Etat ne désire reconnaître la supériorité de la langue de l'autre, désigne un texte dans une troisième langue comme faisant foi en cas de divergence. On en trouve un exemple récent dans le Traité d'amitié que le Japon et l'Ethiopie ont conclu, en 1957¹⁷², en japonais, en amharique et en français, et dont l'article 6 dispose que le texte français fait foi "en cas de divergence d'interprétation". Les Traités de paix de Saint-Germain, Neuilly et Trianon constituent un cas assez particulier; ces traités ont été rédigés en français, en anglais et en italien et disposent qu'en cas de divergence le texte français l'emportera, sauf en ce qui concerne les première et douzième parties, contenant respectivement le Pacte de la Société des Nations et les articles relatifs à l'Organisation internationale du Travail.

4) Le paragraphe 2 a trait au cas d'une version du traité qui, sans être "authentifiée" en tant que texte au sens de l'article 7, n'en est pas moins imposée par le traité et acceptée par les parties comme faisant foi aux fins de l'interprétation. C'est ainsi qu'un traité de frontière, conclu en 1897 entre la Grande-Bretagne et l'Ethiopie, a été rédigé en anglais et en amharique et qu'il a été déclaré que les deux textes devaient être considérés comme authentiques¹⁷³, mais le traité comprenait en annexe une traduction française qui devait faire autorité en cas de différend. Le paragraphe 2 prévoit aussi que, lorsqu'un traité est conclu au sein d'une organisation, les règles établies de l'organisation peuvent prescrire que les textes seront rédigés dans d'autres langues officielles de l'organisation et considérés comme faisant foi¹⁷⁴.

Article 73

5) La pluralité des textes authentiques d'un traité constitue toujours un facteur important dans son interprétation puisque tous ces textes font foi en ce qui concerne l'énoncé des clauses de l'accord entre les parties. Mais il faut souligner qu'en droit il n'y a qu'un seul traité — un seul ensemble de termes acceptés par les parties et une seule intention commune à l'égard de ces termes — même si deux textes authentiques semblent être en désaccord. Dans la pratique, l'existence de textes authentiques en deux ou plusieurs langues tantôt complique et tantôt facilite l'interprétation d'un traité. Il est rare que des traités rédigés en plusieurs langues et comportant plus d'un ou de deux articles ne présentent pas quelques différences entre les textes. Le génie propre à chaque langue, l'absence d'un *consensus ad idem* intégral, le manque de temps pour coordonner les textes ou une rédaction maladroite peuvent engendrer des différences mineures ou majeures dans la signification des textes. Dans ce cas, la pluralité des textes peut sérieusement contribuer à augmenter l'ambiguïté ou l'obscurité des termes du traité. D'autre part, lorsque le sens de certains termes est ambigu ou obscur dans une langue, mais clair et convaincant quant aux intentions des parties dans une autre, le fait que le traité

¹⁷² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 325, p. 300; d'autres exemples sont mentionnés par J. Hardy, *op. cit.*, p. 126 à 128.

¹⁷³ Le traité contient en fait le mot "officiel", mais il semble clair que, dans ce cas, "officiel" signifie "authentique"; Hertslet, *The Map of Africa by Treaty* (3^e éd.), vol. 2, p. 424 à 427; cf. *The Convention for the Unification of Certain Rules concerning Collisions in Inland Navigation*, Hudson, *International Legislation*, vol. 5, p. 819 à 822.

¹⁷⁴ *Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux* (ST/LEG/7), p. 4.

est plurilingue facilite l'interprétation du texte dont le sens est douteux.

6) L'existence de plus d'un texte authentique introduit évidemment un nouvel élément dans l'interprétation du traité, à savoir la comparaison des textes. Mais cela ne signifie pas que le système d'interprétation soit différent. Exprimé en plusieurs langues, le traité reste un traité unique ne comportant qu'une seule série de termes dont l'interprétation est régie par les mêmes règles que les traités rédigés en une seule langue, à savoir les règles énoncées aux articles 69, 70 et 71. L'unité du traité et de chacun de ses termes est d'une importance fondamentale dans l'interprétation des traités plurilingues et cette unité est sauvegardée grâce à la combinaison du principe de l'autorité égale des textes authentiques avec la présomption que les parties ont voulu donner aux termes employés le même sens dans les divers textes. Cette présomption exige que rien ne soit négligé pour trouver un sens qui soit commun aux textes avant d'en préférer un à un autre. Un terme du traité peut être ambigu ou obscur, soit parce qu'il se présente ainsi dans tous les textes authentiques, soit parce qu'il n'est ambigu ou obscur que dans un seul des textes mais qu'on n'a pas la certitude qu'il y ait une différence entre les textes, soit parce qu'à première vue les textes authentiques ne semblent pas avoir exactement la même signification. Mais, que l'ambiguïté ou l'obscurité soit inhérente à tous les textes ou découle du plurilinguisme du traité, celui qui l'interprète doit rechercher avant tout, en appliquant les règles usuelles d'interprétation des traités, le sens que les parties ont voulu attacher aux termes en cause. Le plurilinguisme du traité n'autorise pas celui qui l'interprète à préférer simplement un texte à un autre sans tenir compte des moyens normaux de résoudre une ambiguïté ou une obscurité sur la base de l'objet et du but du traité, des travaux préparatoires, des circonstances dans lesquelles il a été conclu, de la pratique ultérieure, etc. Au contraire, l'égalité des textes exige que tout soit fait d'abord pour concilier les textes et pour s'assurer de l'intention des parties en ayant recours aux moyens normaux d'interprétation¹⁷⁵.

7) En conséquence, le paragraphe 1 de l'article 73 dispose que les différents textes authentiques d'un traité font également foi dans chaque langue, sauf lorsque les parties elles-mêmes ont expressément prévu qu'en cas de divergence c'est un texte donné qui l'emporte. Les dispositions de ce genre sont tout à fait courantes, et le paragraphe 3 du présent commentaire contient déjà certains exemples de traités qui stipulent qu'un texte donné fera foi en cas de divergence¹⁷⁶. L'application de ces dispositions risque de donner lieu à un problème difficile quant à la phase exacte du processus d'interprétation où il faudra faire jouer la disposition. Le texte qui l'emporte doit-il être appliqué automatiquement dès que la moindre différence apparaît dans le libellé des textes? Ou faut-il avoir recours d'abord à tous les moyens normaux d'interprétation, ou du moins à quelques-uns d'entre eux, pour essayer de concilier les textes avant de conclure qu'il y a "divergence"? La jurisprudence des tribunaux internationaux ne jette qu'une lumière assez incertaine sur la solution de ce problème¹⁷⁷. Tantôt le tribunal s'est contenté d'appli-

¹⁷⁵ Voir J. Hardy, *op. cit.*, p. 91 à 111, pour certains cas de jurisprudence des tribunaux internationaux en la matière.

¹⁷⁶ Quelques traités, sans désigner un texte particulier comme faisant foi de façon décisive, prescrivent une méthode d'interprétation à appliquer en cas de divergence.

¹⁷⁷ Pour les cas de jurisprudence, voir J. Hardy, *op. cit.*, p. 128 à 136.

quer d'emblée le texte qui prévaut sans chercher à déterminer s'il y avait vraiment une différence entre les textes authentiques; telle fut, semble-t-il, l'attitude de la Cour permanente lorsqu'elle a interprété le Traité de Neuilly¹⁷⁸. Tantôt le tribunal a cherché du moins à comparer quelque peu les différents textes afin de déterminer l'intention des parties¹⁷⁹. Telle fut également la méthode adoptée par la Cour suprême de Pologne dans l'affaire des *Archiducs de la Maison de Habsbourg-Lorraine c. le Trésor de l'Etat polonais*¹⁸⁰, et cette méthode est considérée comme correcte dans un manuel récent¹⁸¹. Comme il s'agit essentiellement de déterminer quelle a été l'intention des parties lorsqu'elles ont inséré une certaine disposition dans un traité, la Commission doutait qu'il lui appartint d'essayer de résoudre le problème en formulant des règles générales d'interprétation. Par conséquent, la Commission a pensé qu'il suffisait de faire, au paragraphe 1, une réserve générale pour les cas où le traité contiendrait ce genre de dispositions.

8) Le paragraphe 2 dispose, premièrement, que les termes d'un traité sont censés avoir la même signification dans chacun des textes. Il stipule ensuite que, sauf dans les cas où les parties se sont mises d'accord sur la primauté d'un texte donné, il y aura lieu d'adopter, en cas de divergence entre les textes authentiques, un sens qui permette de concilier autant que possible les différents textes. Ces dispositions appliquent la règle de l'égalité des textes. Dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, la Cour permanente a, comme le pensent certains juristes, énoncé une règle générale d'interprétation restrictive pour les cas de divergence entre textes authentiques, lorsqu'elle a dit que:

"... placée en présence de deux textes investis d'une autorité égale, mais dont l'un paraît avoir une portée plus étendue que l'autre, elle [la Cour] a le devoir d'adopter l'interprétation restreinte qui peut se concilier avec les deux textes et qui, dans cette mesure, correspond sans doute à la commune intention des parties. Cette conclusion s'impose, en l'espèce, avec d'autant plus de force qu'il s'agit d'un acte réglant les obligations de la Grande-Bretagne en tant que Puissance mandataire pour la Palestine et dont le texte primitif a probablement été rédigé en anglais¹⁸²."

Toutefois, comme l'a fait remarquer un auteur récent¹⁸³, il ne semble pas que, dans la première phrase de ce passage, la Cour ait nécessairement eu l'intention d'énoncer la règle générale que l'interprétation la plus restreinte que l'on puisse adopter pour harmoniser deux textes est celle qui doit toujours être retenue. L'interprétation restrictive convient bien en l'espèce. Quant à savoir si, en cas d'ambiguïté, il faut adopter une interprétation restrictive, c'est là une question plus générale et la réponse à cette question dépend de la nature du traité et du contexte particulier dans lequel apparaît l'expression ambiguë, comme on l'a exposé dans le commentaire relatif à l'article 71. Le simple fait que l'ambiguïté provienne d'une différence d'expression dans un traité plurilingue ne change rien aux principes

¹⁷⁸ C.P.J.I., série A, n° 3.

¹⁷⁹ Voir, par exemple, *De Paoli c. Etat bulgare*, Tribunaux arbitraux mixtes, *Recueil des décisions*, vol. 6, p. 456.

¹⁸⁰ *Annual Digest of International Law Cases, 1929-1930*, affaire n° 235.

¹⁸¹ Lord McNair, *Law of Treaties* (1961), p. 435.

¹⁸² C.P.J.I. (1924), série A, n° 2, p. 19.

¹⁸³ J. Hardy, *op. cit.*, p. 76 à 81, où l'on trouve une analyse approfondie de cette affaire.

selon lesquels la présomption doit ou ne doit pas jouer en faveur d'une interprétation restrictive. Par conséquent, alors que la décision dans l'affaire *Mavrommatis*¹⁸⁴ apporte un appui sérieux au principe de la conciliation — ou harmonisation — des textes, la Commission ne croit pas qu'elle appelle l'élaboration d'une règle générale créant une présomption en faveur de l'interprétation restrictive en cas d'ambiguïté de textes plurilingues¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Voir affaires *Venezuelan Bond*, Moore, *International Arbitrations*, vol. 4, p. 3623, et affaire des *Réparations allemandes* selon l'article 260 du *Traité de Versailles* (1924), *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I, p. 437 à 439.

¹⁸⁵ Voir aussi J. Hardy, *op. cit.*, p. 113 à 115.

9) La Commission s'est demandé si d'autres principes pourraient être codifiés en tant que règles générales pour l'interprétation des traités plurilingues. Par exemple, elle a examiné s'il n'y aurait pas lieu de préciser qu'il existe une présomption juridique en faveur du texte qui donne un sens clair. Elle a estimé, toutefois, qu'elle irait trop loin en formulant une règle générale, car les circonstances de chaque cas d'espèce et les preuves de l'intention des parties peuvent jouer un rôle déterminant. Elle a pensé qu'il ne convenait pas non plus d'énoncer une règle générale en ce qui concerne le recours à des versions non authentiques, bien que l'on se réfère parfois à de telles versions pour en tirer tous les éclaircissements qu'elles peuvent donner sur la question.

Chapitre III

MISSIONS SPECIALES

A. — Introduction

HISTORIQUE DE LA NOTION DE RÉGLEMENTATION DE LA CONDITION DES MISSIONS SPÉCIALES À L'ONU

25. A sa dixième session, en 1958, la Commission du droit international a adopté un projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. La Commission précisait toutefois que ce projet ne traitait que des missions diplomatiques permanentes. Les relations diplomatiques entre États revêtent aussi d'autres formes qu'on pourrait désigner par l'expression "diplomatie *ad hoc*", qui vise les envoyés itinérants, les conférences diplomatiques et les missions spéciales envoyées à un État à des fins limitées. La Commission a considéré qu'il faudrait également étudier ces formes de diplomatie pour dégager les règles de droit qui les régissent, et elle a demandé au rapporteur spécial de faire cette étude et de lui soumettre son rapport à une session ultérieure¹⁸⁶. La Commission a décidé, lors de sa onzième session (1959), d'inscrire à son programme de la douzième session (1960), la question de la diplomatie *ad hoc* en tant que sujet spécial.

26. M. A. E. F. Sandström, nommé rapporteur spécial, a présenté un rapport à la douzième session et, sur cette base, la Commission a alors pris des décisions et formulé des recommandations concernant les règles relatives aux missions spéciales¹⁸⁷. Ce projet de la Commission était très sommaire. Il se fondait sur l'idée qu'il faut appliquer aux missions spéciales, d'une manière générale et par analogie, les règles que la Commission a élaborées au sujet des relations et immunités diplomatiques en général. La Commission a exprimé l'opinion que ce projet sommaire devait être adressé à la Conférence sur les relations diplomatiques convoquée à Vienne au printemps de l'année 1961. Mais la Commission a souligné qu'elle n'avait pu soumettre ce sujet à l'étude approfondie qu'elle aurait dû normalement lui consacrer. Pour cette raison la Commission a considéré son projet comme préliminaire, afin de pouvoir exposer certaines idées et suggestions dont il faudrait tenir compte à la Conférence de Vienne¹⁸⁸.

27. L'Assemblée générale de l'ONU a, sur la proposition de la Sixième Commission, décidé à sa 943^e séance plénière, le 12 décembre 1960¹⁸⁹, de soumettre ce projet à la Conférence de Vienne en recommandant que la Conférence l'examinât en même temps que le projet de règlement relatif aux relations et aux immunités diplomatiques. La Conférence de Vienne a inscrit cette question à son ordre du jour et a nommé une sous-commission spéciale¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément n° 9 (A/3859), par. 51.

¹⁸⁷ Annuaire de la Commission du droit international, 1960, vol. II, document A/CN.4/129.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 173.

¹⁸⁹ Résolution 1504 (XV).

¹⁹⁰ La Sous-Commission était composée des représentants de l'Équateur, des États-Unis, de l'Irak, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni, du Sénégal, de l'URSS et de la Yougoslavie. Voir le document A/CN.4/155, p. 21.

28. La Sous-Commission a constaté que ce projet se contentait pratiquement d'indiquer les dispositions relatives aux missions permanentes applicables ou non aux missions spéciales. La Sous-Commission a adopté le point de vue qu'il était impossible d'insérer ce projet dans la convention définitive avant de procéder à un travail long et minutieux qui ne pourrait être accompli qu'après l'adoption définitive de l'ensemble des dispositions relatives aux missions permanentes¹⁹¹. Pour cette raison la Sous-Commission a proposé à la Conférence de renvoyer cette question à l'Assemblée générale pour recommander à la Commission du droit international de l'examiner à nouveau, c'est-à-dire de continuer à l'étudier en tenant compte du texte de la future convention de Vienne sur les relations diplomatiques. A la séance plénière que la Conférence de Vienne a tenue le 10 avril 1961, cette recommandation de la Sous-Commission a été adoptée¹⁹².

29. La question a été de nouveau soumise à l'Assemblée générale de l'ONU. Sur proposition de la Sixième Commission, l'Assemblée générale a adopté la résolution 1687 (XVI) du 18 décembre 1961, priant la Commission du droit international de continuer d'étudier cette question et de présenter un rapport à l'Assemblée générale.

30. En vertu de cette décision, la question a été renvoyée à la Commission du droit international, qui a décidé à sa 669^e séance, le 27 juin 1962, de l'inscrire à son ordre du jour¹⁹³. La Commission a prié le Secrétariat de l'ONU de préparer un document de travail¹⁹⁴ pour servir de base à la discussion de cette question lors de sa session de 1963. Enfin la Commission a inscrit cette question à l'ordre du jour de sa quinzième session (1963).

31. Lors de sa quinzième session, à sa 712^e séance, la Commission a nommé M. Milan Bartos rapporteur spécial pour la question des missions spéciales¹⁹⁵.

32. A cette occasion, la Commission a pris la décision suivante :

"Quant à la manière d'aborder la codification de la question, la Commission a décidé que le rapporteur spécial rédigerait un projet d'articles. Ces articles doivent prendre comme base les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, mais sans oublier que les missions spéciales sont, tant par leurs fonctions que par leur nature, une institution distincte des missions permanentes. En outre, la Commission a estimé que la question de savoir si le projet d'articles sur les missions spéciales devrait revêtir la forme d'un protocole additionnel à

¹⁹¹ Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. II, document A/CONF.20/C.1/L.315, p. 45.

¹⁹² *Ibid.*, document A/CONF.20/10/Add.1, résolution I, p. 89.

¹⁹³ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Supplément n° 9 (A/5209), p. 76.

¹⁹⁴ A/CN.4/155.

¹⁹⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509), par. 65.

la Convention de Vienne de 1961 ou faire l'objet d'une convention séparée, ou revêtir toute autre forme, était encore prématurée et qu'il fallait attendre les recommandations du rapporteur spécial à ce propos¹⁹⁶."

33. La Commission a, en outre, reconsidéré la question de savoir si le problème des missions spéciales devait englober également la condition des représentants d'Etats aux congrès et conférences. A cet égard, la Commission a inséré, lors de sa quinzième session, dans son rapport annuel à l'Assemblée générale de l'ONU le paragraphe suivant :

"Pour ce qui est de l'étendue du sujet, les membres de la Commission ont été d'avis que la question des missions spéciales devrait englober aussi les envoyés itinérants, conformément à la décision prise par la Commission à sa session de 1960¹⁹⁷. A cette même session, la Commission avait aussi décidé de ne pas traiter des privilèges et immunités des représentants aux congrès ou conférences dans l'étude des missions spéciales, en raison du lien qui existe entre la question des conférences diplomatiques et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Au cours de la présente session, la question a été soulevée à nouveau, tout particulièrement en ce qui concerne les conférences convoquées par des Etats. La plupart des membres ont estimé, toutefois, que pour le moment le mandat du rapporteur spécial ne devrait pas embrasser la question des délégués aux congrès et conférences¹⁹⁸."

34. Le rapporteur spécial a présenté son rapport¹⁹⁹, qui a été inscrit à l'ordre du jour de la seizième session de la Commission.

35. La Commission a examiné le rapport à deux reprises. Elle a d'abord procédé à une discussion générale au cours des 723^e, 724^e et 725^e séances, et donné des instructions générales au rapporteur spécial pour compléter son étude et présenter la suite de son rapport à la session suivante. D'autre part, au cours de ses 757^e, 758^e, 760^e, 763^e et 768^e à 770^e séances, la Commission a examiné une série d'articles proposés et elle a adopté 16 articles figurant dans le projet ci-dessous, sous réserve de les compléter éventuellement au cours de sa dix-septième session. Ces articles sont présentés à l'Assemblée générale et aux gouvernements des Etats membres pour information.

B. — Texte des articles 1 à 16 du projet et commentaire

Première partie

SECTION I. — RÈGLES GÉNÉRALES²⁰⁰

Article premier²⁰¹

Envoi de missions spéciales

1. Pour l'accomplissement de tâches déterminées, les Etats peuvent envoyer des missions spé-

¹⁹⁶ *Ibid.*, par. 64.

¹⁹⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. I, 565^e séance, par. 26.

¹⁹⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509)*, p. 40, par. 63.

¹⁹⁹ A/CN.4/166.

²⁰⁰ Les articles 1^{er} à 12 ont été adoptés par la Commission à ses 768^e et 769^e séances, le 17 juillet 1964, tandis que les articles 13 à 16 ont été adoptés à la 770^e séance, le 20 juillet 1964.

²⁰¹ La Commission a décidé que cet article sera précédé par un article consacré aux définitions.

ciales temporaires avec le consentement de l'Etat auprès duquel ils se proposent de les envoyer.

2. L'existence de relations diplomatiques ou consulaires entre Etats n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception des missions spéciales.

Commentaire

1) L'article premier sur les missions spéciales diffère des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La différence est due à la nature des missions spéciales quant à leur tâche et leur durée.

2) La mission spéciale doit posséder les caractéristiques suivantes :

a) Elle doit être envoyée par un Etat, à un autre Etat. Ne peut être considérée comme mission spéciale celle qui est envoyée par un mouvement politique en vue d'entrer en contact avec un Etat déterminé, ni la mission envoyée par un Etat en vue d'entrer en contact avec un tel mouvement. Cependant, s'il s'agit d'une insurrection ou d'une guerre civile et qu'on a reconnu à ces mouvements le caractère de belligérants et qu'ils sont devenus sujets du droit international, ils sont capables d'envoyer et de recevoir des missions spéciales. Sur ce point, il y a identité avec la conception de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (art. 3, par. 1, point a).

b) Elle ne doit pas posséder le caractère d'une mission chargée d'entretenir des relations diplomatiques générales entre les Etats, mais sa tâche doit être précisément déterminée. Tâche déterminée ne signifie pas une tâche étroitement limitée; en pratique, on confie à certaines missions spéciales des tâches très larges et générales, allant jusqu'à l'examen et à l'établissement même des lignes générales des relations entre les Etats en question. Mais en tout cas la tâche d'une mission spéciale est déterminée et diffère des fonctions d'une mission diplomatique permanente. Ces fonctions consistent en une représentation générale de l'Etat accréditant (art. 3, par. 1, al. a) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). Selon la conception de la Commission, la tâche déterminée d'une mission spéciale doit consister à représenter l'Etat d'envoi pour des tâches politiques ou techniques.

c) Les Etats n'ont pas l'obligation de recevoir les missions spéciales des autres Etats à moins de s'y être engagés préalablement. Sur ce point, le projet s'inspire du principe exprimé à l'article 2 de la Convention de Vienne, mais la Commission tient à souligner que les différences entre l'envoi de missions diplomatiques permanentes et l'envoi de missions spéciales se manifestent quant à la forme de l'expression du consentement. En ce qui concerne les missions spéciales, la forme est ordinairement plus souple. En pratique, on a généralement recours à un accord non formel et, moins fréquemment, à un traité formel, dans lequel on prévoit qu'une tâche déterminée sera confiée à la mission spéciale; par conséquent, la mission spéciale a comme caractéristique d'avoir été agréée à l'avance pour un but déterminé.

d) Elle est de caractère temporaire. Son caractère temporaire peut être déterminé soit par la durée assignée à la mission, soit par l'attribution d'une tâche déterminée et elle cesse en règle générale soit à l'expiration du terme, soit par la réalisation de la tâche²⁰². Au contraire, ce caractère temporaire n'est pas une caractéristique d'une mission diplomatique régulière,

²⁰² Voir art. 12.

car celle-ci est permanente (art. 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). Cependant, n'est pas une mission spéciale et ne possède pas ses caractéristiques la mission spécialisée permanente ayant une sphère déterminée de compétence et qui peut exister à côté de la mission diplomatique permanente régulière. Comme exemple de missions spécialisées permanentes, on peut citer les missions des États-Unis pour la coopération économique et l'assistance à des États déterminés, les missions australiennes pour l'immigration, les missions des pays socialistes pour la coopération industrielle, les missions-représentations commerciales à caractère diplomatique, etc.

3) L'envoi et la réception de missions spéciales peuvent avoir lieu entre les États — et c'est le cas le plus fréquent — qui entretiennent entre eux des relations diplomatiques ou consulaires régulières, mais l'existence de ces relations n'est pas une condition essentielle. Si ces relations existent et que la mission diplomatique régulière fonctionne, la mission spéciale a une tâche particulière qui aurait peut-être été, s'il n'y avait pas eu de mission spéciale, de la compétence de la mission générale. Cependant, pendant la durée de la mission spéciale, les États sont autorisés à régler leurs relations qui rentrent dans la compétence des missions générales par l'intermédiaire des missions spéciales. La Commission a trouvé utile de souligner que l'existence de relations diplomatiques ou consulaires entre les États en question n'est pas nécessaire pour l'envoi et la réception de missions spéciales. La Commission est d'avis qu'en cas d'absence de telles relations les missions spéciales peuvent être encore plus utiles. A la Commission, on a soulevé aussi la question de savoir si les missions spéciales peuvent être employées entre les États ou entre les gouvernements qui, mutuellement, ne se reconnaissent pas. La Commission est d'avis que, même dans ces cas, les missions spéciales peuvent être utiles au rapprochement entre États, mais elle n'a pas estimé nécessaire d'ajouter à l'article premier une clause à cet effet.

4) La question de savoir comment on conclut l'accord relatif à l'envoi et à la réception des missions spéciales est à part. En pratique, il y a plusieurs possibilités, à savoir :

a) L'accord diplomatique non formel qui prévoit qu'une mission spéciale sera envoyée et reçue ;

b) Le traité formel stipulant que certaines questions seront discutées et résolues au moyen d'une mission spéciale ;

c) L'offre faite par un État d'envoyer une mission spéciale ayant un but déterminé et l'acceptation, même tacite, d'une telle mission de la part de l'autre État ;

d) L'invitation adressée par une partie à l'autre d'envoyer une mission spéciale pour un but déterminé et l'acquiescement de l'autre partie à cette invitation.

5) Dans le cas où des relations diplomatiques régulières n'existent pas entre les États en question, soit que ces relations aient été rompues, soit qu'il existe entre les États en question un conflit armé, l'envoi et la réception des missions spéciales sont soumis aux mêmes règles que nous avons citées ci-dessus. La pratique démontre que les missions spéciales servent souvent à régler des questions préliminaires en vue d'établir des relations diplomatiques régulières.

6) L'envoi et la réception de la mission spéciale ne signifient pas que les deux États doivent confier le règlement de la tâche envisagée à des missions spéciales nommées des deux côtés. Les négociations avec la

délégation envoyée par un État pour un but déterminé peuvent être menées aussi par les organes réguliers de l'État de réception sans recourir à la nomination d'une mission spéciale. L'une et l'autre de ces pratiques sont considérées comme normales et, dans le second cas, on a, d'un côté, la mission spéciale et, de l'autre, la chancellerie (ou bien quelque autre organe permanent). La Commission n'a pas jugé nécessaire d'inclure cette idée dans le texte.

7) Il arrive aussi, en pratique, qu'une délégation déterminée, composée du chef ou des membres de la mission diplomatique permanente régulière, accréditée dans le pays où les négociations ont lieu, apparaisse en qualité de mission spéciale. La pratique ne résout pas avec certitude le problème de savoir si nous sommes, dans ce cas, en présence d'une mission spéciale proprement dite, ou bien s'il s'agit de l'action de la mission permanente.

Article 2

La tâche d'une mission spéciale

La tâche d'une mission spéciale est déterminée par consentement mutuel de l'État d'envoi et de l'État de réception.

Commentaire

1) Le texte de cet article diffère de l'article correspondant (art. 4) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) L'étendue et le contenu de la tâche d'une mission spéciale sont déterminés par consentement mutuel. Ce consentement peut être exprimé par un des moyens indiqués au paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article premier. Pourtant, l'accord sur l'envoi et la réception des missions spéciales est, en pratique, généralement de caractère non formel et n'indique souvent que le but de la mission. Dans la plupart des cas cette tâche ne se concrétise définitivement qu'au cours des négociations et dépend fréquemment des pleins pouvoirs ou de l'autorisation donnés aux représentants des parties en contact.

3) L'histoire diplomatique connaît une série de cas où les missions spéciales ont outrepassé la tâche pour laquelle elles avaient été envoyées et reçues. On dit d'habitude que l'on fait cela pour profiter de l'occasion et que tout bon diplomate profite d'une occasion pareille. Il y a aussi une série de cas qui indiquent que les missions spéciales ayant des tâches protocolaires et de cérémonie ont profité des circonstances favorables pour conduire des négociations sur d'autres sujets. Les limites du pouvoir de la mission spéciale de conclure des affaires sont déterminées, en règle générale, par pleins pouvoirs, donnés en bonne et due forme, mais en pratique très souvent la validité juridique des actes accomplis par les missions spéciales outrepassant les autorisations données aux missions spéciales dépendent de leur admission par les gouvernements respectifs. Bien que la Commission juge cette question importante pour la stabilité des relations entre les États, elle n'a pas cru devoir présenter un article concernant cette question et considère que sa solution est en grande mesure en relation avec la section II (conclusion des traités par les États) de la première partie du projet d'articles sur le droit des traités²⁰³.

4) Les tâches de la mission spéciale sont parfois déterminées par un traité préalable. Dans ce cas, la

²⁰³ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Supplément n° 9 (A/5209), p. 9 et 10, art. 4 et 5.

tâche de la mission spéciale et la portée de son mandat dépendent du traité. Tel est, par exemple, le cas des commissions pour l'établissement de plans d'échanges pour une période déterminée en vertu d'un traité de commerce. Mais ces cas doivent être considérés comme exceptionnels. Au contraire, dans la plupart des cas, la tâche est déterminée par accord mutuel non formel et *ad hoc*.

5) Au sujet de la tâche et de la portée du mandat de la mission spéciale, il se pose aussi la question de savoir si son existence empiète sur la compétence de la mission diplomatique régulière de l'Etat d'envoi, accréditée auprès de l'autre partie en question. A cet égard, il est généralement admis que la mission permanente reste compétente, même pendant la durée de la mission spéciale, pour transmettre à l'autre partie contractante, auprès de laquelle elle est accréditée, les communications de son gouvernement concernant notamment les limites du mandat de la mission spéciale, et, éventuellement, la révocation totale ou partielle des pleins pouvoirs donnés, ou la décision quant à l'interruption ou à la suspension des négociations, mais tout cela uniquement en ce qui concerne les actions futures de la mission spéciale. La question de l'existence parallèle des missions permanentes et spéciales ainsi que le problème de chevauchement des compétences sont d'une importance considérable pour la validité des actes accomplis par les missions spéciales. Certains membres de la Commission ont été d'avis que, pendant la durée d'une mission spéciale, il faut présumer que ses tâches sont exclues de la compétence de la mission diplomatique permanente. La Commission a décidé d'attirer l'attention des gouvernements sur ce point et de leur demander de se prononcer sur la question de savoir s'il faut, et dans quel sens, insérer également dans le texte définitif des articles une règle sur cette question.

6) En cas de cessation de l'activité ou de l'existence de la mission spéciale, il est de règle de rétablir la pleine compétence de la mission diplomatique permanente même pour la tâche assignée à la mission spéciale, à l'exception du cas où les traités confient à des missions spéciales une compétence exclusive pour régler les relations en certaines matières entre les Etats.

Article 3

Nomination du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel

Sauf accord contraire, l'Etat d'envoi nomme à son choix le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que son personnel. Le consentement préalable de l'Etat de réception n'est pas nécessaire pour ces nominations.

Commentaire

1) Le texte de l'article 3 diffère, en ce qui concerne le chef de la mission spéciale, de la règle de l'article 4 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le chef d'une mission diplomatique permanente doit avoir obtenu l'agrément de l'Etat de réception, tandis qu'en règle générale aucun agrément n'est nécessaire pour la nomination du chef d'une mission spéciale. En ce qui concerne les membres de la mission spéciale et son personnel, l'article 3 est basé sur l'idée exprimée dans la première phrase de l'article 7 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à savoir la règle que l'Etat d'envoi les nomme à son choix.

2) La Commission constate que, selon la pratique des Etats, le consentement à l'envoi et à la réception d'une mission spéciale n'implique pas ordinairement le consentement quant à la personne de son chef ou des membres de la mission ou de son personnel. La Commission ne partage pas l'opinion selon laquelle la déclaration concernant l'acceptation des personnes qui composent la mission doit être insérée dans l'arrangement même relatif à l'acceptation de la mission spéciale. La Commission a été d'avis que consentir à recevoir une mission spéciale et accepter les personnes qui la composent sont deux notions distinctes²⁰⁴.

3) La solution selon laquelle aucun agrément ou consentement préalable n'est exigé pour le chef et les membres de la mission spéciale ou son personnel n'affecte en rien les droits souverains de l'Etat de réception. Ces droits souverains et ces intérêts sont garantis par la disposition de l'article 4 (personne déclarée *non grata* ou non acceptable).

4) En pratique, il existe plusieurs moyens donnant à l'Etat de réception la possibilité de limiter la liberté de choix de l'Etat d'envoi sans accord préalable. On peut citer à titre d'exemple :

a) Le consentement est donné sous forme du visa d'entrée délivré comme suite à une demande de l'Etat d'envoi, dans laquelle on indique le but du voyage, ou bien sous forme de l'acceptation de la notification, par laquelle on informe de l'arrivée d'une personne déterminée en mission spéciale.

b) L'Etat de réception exprime ses désirs quant au niveau des délégations.

c) Il arrive en pratique que l'accord, formel ou non formel, relatif à l'envoi et à la réception de la mission spéciale renferme aussi la clause par laquelle la personne ou les personnes qui composent la mission spéciale sont déterminées avec précision. Dans ce cas, l'Etat d'envoi ne peut pas opérer de changements de personnes sans consentement préalable de l'Etat auprès duquel cette mission spéciale est envoyée. En pratique, on se contente d'une communication, faite en temps utile, sur le changement, et si l'autre partie ne réagit pas, on considère qu'elle a accepté sans réserve cette notification.

5) Il y a des cas, quoique moins fréquents, où l'on prévoit par accord préalable que l'Etat de réception doit donner son consentement. Il en est surtout ainsi lorsqu'il s'agit de contacts importants et délicats à établir par l'intermédiaire de la mission spéciale, notamment lorsqu'il faut que le chef ou les membres de la mission soient des hommes politiques éminents.

6) La question se pose de savoir si l'on reconnaît à l'Etat de réception le droit de subordonner l'acceptation de la personne désignée à son propre consentement. Dans ce cas, il arrive en pratique que l'Etat soulevant l'objection demande à être consulté sur le choix de la personne, et le refus d'acceptation ne veut pas dire qu'il considère la personne proposée comme *non grata*; il s'agit plus d'une observation d'ordre objectif concernant la procédure que d'un jugement sur la personne, bien qu'il soit difficile de séparer ces deux aspects en pratique. La Commission est d'avis que cette pratique n'est pas générale et que ce cas doit être prévu par un accord spécial.

7) En pratique on ne spécifie par accord préalable ni le chef ni les membres d'une mission spéciale *ad personam*, mais on souligne dans certains cas les qua-

²⁰⁴ Pour les opinions contraires, voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II, p. 107 à 111.

lités qu'ils doivent posséder. Il en est ainsi soit lors des réunions à un niveau déterminé (par exemple, réunions de ministres des affaires étrangères ou autres personnalités), soit si l'on exige que la mission soit formée d'experts de compétence spéciale (par exemple, réunions paritaires d'ingénieurs hydrotechniciens ou autres experts). Dans ce cas, la mission spéciale est valablement composée si son chef ou ses membres possèdent des qualités déterminées ou occupent des postes déterminés et, par conséquent, l'Etat d'envoi est soumis à certaines limitations quant au choix et à la composition de sa mission spéciale. Quoique cette pratique soit très répandue, la Commission a été d'avis qu'il est inutile d'inclure une telle règle dans l'article 3 et que cette conception est couverte par la clause "sauf accord contraire".

8) La Commission a pris également en considération la pratique de certains Etats qui demandent (par analogie avec l'article 7 *in fine* de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques) qu'un consentement préalable soit exigé pour des militaires et assimilés. La Commission trouve cette règle désuète et non universelle.

Article 4

Personne déclarée non grata ou non acceptable

1. L'Etat de réception peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'Etat d'envoi que le chef, ou tout membre de la mission spéciale ou de son personnel, est *persona non grata* ou non acceptable.

2. L'Etat d'envoi rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions dans la mission spéciale. Si l'Etat d'envoi refuse d'exécuter cette obligation, l'Etat de réception peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de chef ou membre de la mission spéciale ou de membre de son personnel.

Commentaire

1) Le texte de l'article 4 s'inspire de l'article 9 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Il n'est pas douteux que l'Etat de réception, sans égard au fait qu'il a ou non accepté la mission, a le droit de déclarer à tout moment le chef, un membre de la mission spéciale ou un membre de son personnel *persona non grata* ou personne non acceptable. Il n'est pas obligé de motiver sa décision²⁰⁵.

3) Il faut ajouter que la déclaration qu'une personne est *persona non grata* ou non acceptable est en pratique assez rarement utilisée si l'Etat de réception avait déjà donné son acceptation concernant une personne individuellement déterminée, mais la majorité de la Commission est persuadée que, même dans ce cas, l'Etat de réception est bien fondé à faire cette déclaration. Toutefois, il est très rare que l'Etat de réception profite de cette possibilité; il arrive en pratique qu'il signale à l'Etat d'envoi, par la voie diplomatique régulière, qu'un chef ou un membre déterminé de la mission spéciale, même s'il est déjà agréé, présente un obstacle pour l'accomplissement de la tâche proposée.

4) En pratique ce droit de l'Etat de réception de proclamer le chef ou un membre de la mission spéciale *persona non grata* ou non acceptable n'est pas souvent

²⁰⁵ La Commission du droit international a soutenu cette opinion en 1960. Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II, p. 107, 108, 109 et 174.

exercé, car ces missions sont de courte durée et leur tâche est déterminée. Cependant des cas existent. Par exemple, le chef d'une mission spéciale avait écrit au ministre de l'Etat de réception une lettre que cet Etat considérait comme outrageante et, pour cette raison, fit savoir qu'il ne voulait avoir aucun rapport avec l'auteur de cette lettre. L'activité de la mission spéciale en fut pratiquement paralysée et l'Etat d'envoi se vit obligé de révoquer le chef de la mission spéciale et de le remplacer par une autre personne.

5) S'il s'agit d'une réunion avec une mission spéciale à un niveau déterminé ou bien si le chef ou les membres de la mission doivent posséder une telle qualité et que, dans l'Etat d'envoi, il n'y a pas d'autre personne possédant une telle qualité, on doit conclure qu'il est pratiquement impossible de déclarer la personne en question *non grata* ou non acceptable, mais qu'on peut uniquement rompre le contact, puisque l'Etat d'envoi n'a pas le choix entre plusieurs personnes ayant cette qualité. Il ne peut pas demander à l'Etat d'envoi de changer, par exemple, son ministre des affaires étrangères, parce qu'il est considéré *persona non grata*, étant donné que ce serait s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat d'envoi. Toutefois, il n'est pas obligé d'entrer en contact avec une personne indésirable s'il considère que ce refus est pour lui plus opportun que le contact réel avec l'autre Etat. Il ne s'agit pas d'une question juridique et en conséquence la Commission a décidé de ne pas traiter cette hypothèse et de ne pas insérer une telle règle dans l'article.

Article 5

Envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats

Un Etat peut envoyer la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats. Dans ce cas, l'Etat d'envoi notifie préalablement aux Etats intéressés l'envoi de cette mission. Chacun des Etats intéressés peut refuser de recevoir une telle mission.

Commentaire

1) Il n'existe pas de disposition correspondante dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En 1960, la Commission du droit international ne s'est guère occupée de cette question, qui, dans la doctrine, n'a d'ailleurs qu'une importance médiocre. La majorité de la Commission a alors estimé qu'il était absolument superflu de prendre cette question en considération et selon son précédent rapporteur spécial, M. Sandström, ce cas ne se posait pas du tout²⁰⁶. Toutefois, M. E. Jiménez de Aréchaga a exprimé à cette occasion l'opinion que la situation envisagée n'était nullement exceptionnelle. Il a souligné que l'envoi de missions spéciales dans plusieurs pays voisins a lieu lors de changements de gouvernement dans les Etats d'envoi et dans des occasions solennelles²⁰⁷. Les études ultérieures ont montré que les missions spéciales envoyées auprès de plusieurs Etats se rencontrent en pratique.

3) Les observations de la pratique indiquent deux cas où le problème de l'accréditement d'une mission spéciale auprès de plusieurs Etats se manifeste nettement. Ce sont :

²⁰⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II, p. 104 et 174.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 111.

a) L'envoi de la même mission spéciale ayant la même composition et la même tâche, dans plusieurs Etats, le plus souvent limitrophes ou situés dans la même région géographique. Il y eut des cas, lorsqu'il s'agissait de missions à compétence politique (par exemple, missions de bonne volonté), où certains Etats refusèrent d'entrer en contact avec la même mission envoyée auprès de plusieurs Etats avec lesquels ils n'entretenaient pas de bonnes relations. Par conséquent, il ne s'agit pas uniquement des rapports entre l'Etat d'envoi et celui qui reçoit la mission, mais aussi des relations entre les Etats où la mission spéciale est envoyée. Bien que ce soit une question politique, du point de vue juridique elle se réduit à la condition essentielle que pour les missions spéciales, envoyées simultanément ou successivement auprès de plusieurs Etats, le consentement de chacun de ces Etats est nécessaire.

b) Bien que la règle exige qu'une mission spéciale soit envoyée spécialement auprès de chacun des Etats avec lesquels on désire établir un contact, que celui-ci ait lieu simultanément ou successivement, il existe en pratique certaines exceptions. On utilise l'accréditement dit circulaire, que les spécialistes des questions de protocole diplomatique considèrent, à juste titre selon l'opinion de la Commission, comme peu courtois. Dans ce cas on investit de pleins pouvoirs une mission spéciale ou un envoyé itinérant pour qu'ils se rendent dans plusieurs pays, ou bien on communique par une note circulaire à plusieurs Etats l'intention d'envoyer une telle mission spéciale. Si c'est une mission spéciale importante, en règle générale, on proteste alors en pratique contre ce manque de courtoisie. S'il s'agit d'une mission spéciale chargée de s'informer sur des négociations futures de caractère technique, on passe généralement outre, bien qu'on fasse remarquer que de telles missions spéciales sont placées dans une position qui les assimile aux commis voyageurs avec procuration générale. Il est nécessaire de distinguer de cette pratique de l'accréditement dit circulaire le cas d'une mission spéciale autorisée à mener des négociations pour la conclusion d'une convention multilatérale qui n'est pas d'un intérêt général. Dans ce cas, ses pleins pouvoirs peuvent être adressés, dans un document unique, à tous les Etats qui doivent conclure la convention en question (par exemple, les négociations bulgare-gréco-yougoslaves concernant la solution de certains problèmes ayant trait à leur frontière commune).

4) On doit indiquer également qu'il arrive en pratique que la mission spéciale mentionnée au paragraphe 3, a, et qui a été agréée en principe, se trouve dans la situation d'être priée, à cause de son attitude au cours de ses contacts avec les représentants de l'Etat où elle s'est d'abord rendue, de s'abstenir de tout contact avec un autre Etat déterminé où elle avait été envoyée. Cela se produit surtout si l'on rend public qu'elle avait consenti au premier Etat certains avantages contraires aux intérêts de cet autre Etat. Ce dernier peut considérer que l'affaire à régler avait été préjugée et proclamer que la mission spéciale, déjà acceptée, est devenue sans objet. Il ne faut pas confondre cette situation avec la proclamation du chef de cette mission et de ses membres *personae non gratae*, car le refus de les accepter n'est pas fondé dans ce cas sur leurs qualités subjectives, mais plutôt sur la situation politique objective créée par l'activité de la mission spéciale et par l'attitude prise par l'Etat d'envoi. C'est une espèce de restriction des relations diplomatiques qui se reflète uniquement dans la révocation du consente-

ment donné par l'Etat de réception quant à l'acceptation de la mission spéciale. Cela démontre nettement combien délicate est la situation créée par l'institution de l'envoi d'une même mission spéciale dans plusieurs Etats.

5) La Commission a estimé que, dans ce cas, l'Etat d'envoi est obligé de notifier préalablement aux Etats intéressés son intention d'envoyer une telle mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats. Cette notification préalable est nécessaire pour que les Etats intéressés soient informés en temps utile non seulement de la tâche de la mission spéciale, mais aussi de son itinéraire. Ce renseignement est considéré comme nécessaire pour que l'Etat intéressé soit en mesure de se décider d'avance à recevoir la mission spéciale proposée. La Commission a tenu à souligner comme indispensable que les Etats qui ont été informés peuvent seulement se prononcer en ce qui concerne leur position sur l'opportunité de recevoir la mission spéciale, et non pas demander qu'une telle mission ne soit pas envoyée aussi dans un autre Etat.

Article 6

Composition de la mission spéciale

1. La mission spéciale peut être constituée par un seul représentant ou une délégation composée d'un chef et d'autres membres.

2. La mission spéciale peut s'adjoindre un personnel diplomatique, administratif et technique ainsi qu'un personnel de service.

3. A défaut d'accord explicite sur l'effectif du personnel d'une mission spéciale, l'Etat de réception peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances ainsi qu'aux tâches et aux besoins de la mission.

Commentaire

1) Le texte de l'article 6 adopté par la Commission s'inspire, dans ses paragraphes 2 et 3, des dispositions de l'article 1, c, et de l'article 11, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. D'autre part, le texte du paragraphe 1 de l'article 6 est la conséquence des caractéristiques de l'institution des missions spéciales.

2) En pratique, la mission spéciale peut se composer d'un seul membre ou de plusieurs membres. Si la mission spéciale est confiée à un seul membre, celui-ci est alors un délégué spécial, qualifié par la Commission, dans le texte de l'article 6, de "représentant". Si la mission spéciale comprend deux membres, il appartient à l'Etat d'envoi de déterminer qui des deux sera le chef ou le premier délégué. Si la mission spéciale se compose de trois ou plus de trois membres, la règle suivie dans la pratique est que l'on désigne un chef de la mission spéciale (le président de la délégation).

3) L'ordre hiérarchique au sein de la mission spéciale est fixé, selon les conceptions générales de la pratique, par l'Etat d'envoi; le rang ainsi établi est communiqué à l'Etat de réception ou bien publié de la façon usuelle pour les réunions multilatérales. Le rapport hiérarchique entre les délégués d'après le protocole de l'Etat d'envoi ainsi que le titre ou la fonction de chaque délégué n'autorisent pas *ex jure* un changement automatique de l'ordre de préséance établi selon la liste communiquée, sans rectification officielle ultérieure présentée à l'Etat de réception. Toutefois, d'après la coutume internationale, un membre du gou-

vernement précède les autres fonctionnaires et le rang diplomatique du chef de la délégation ne doit pas être inférieur à celui des membres de la délégation. Mais cette coutume n'est pas universellement observée ni reconnue comme obligatoire et, par conséquent, elle n'a pas trouvé place dans le texte.

4) En pratique, une mission spéciale se compose, en plus d'un chef, d'un suppléant et d'autres membres titulaires et suppléants. La Commission considère que la composition de la mission spéciale et les titres de ses membres dépendent exclusivement de l'Etat d'envoi et qu'aucune règle internationale ne régit cette matière, sauf si les parties ont établi les dispositions par accord mutuel. En conséquence, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'inclure dans l'article une règle à ce sujet.

5) Qu'une mission spéciale soit constituée par un seul représentant ou par une délégation, elle peut s'adjoindre le personnel nécessaire. La Commission a accepté la dénomination du personnel de l'article premier, alinéa c, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La Commission tient cependant à souligner que dans les missions spéciales entrent très souvent, dans la composition des effectifs, des catégories spécifiques comme les conseillers et les experts. La Commission considère qu'ils sont englobés dans la catégorie du personnel diplomatique.

6) D'après la pratique, même dans les missions spéciales, se manifeste le problème de la limitation de l'effectif, règle adoptée pour les missions permanentes dans l'article 11 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. C'est la justification du texte du paragraphe 3 de l'article 6 proposé par la Commission.

7) La question de la limitation de l'effectif d'une mission spéciale demande que l'on souligne, outre la règle générale, aussi certains cas particuliers qui apparaissent dans la pratique. Sur ce point :

a) Il existe une coutume d'après laquelle l'Etat de réception signale à l'Etat d'envoi de la mission le désir que la mission soit limitée en nombre, en raison notamment de ses possibilités de logement, de transport, etc.

b) Il arrive moins fréquemment en pratique que l'accord sur l'établissement ou la réception de la mission spéciale limite le nombre des membres de la mission et, dans certains cas, la convention en précise le nombre minimum (réunions paritaires) et exige même une composition spéciale de la mission selon la compétence de ses membres (déterminée généralement selon les problèmes à traiter).

c) En ce qui concerne l'effectif de la mission, il importe de noter aussi la pratique dite de symétrie hiérarchique. Il est de coutume de désigner, au cours des entretiens et négociations préliminaires concernant l'envoi et la réception d'une mission, les rangs et les qualités que doivent posséder le chef et les membres de la mission spéciale pour permettre à l'autre partenaire de s'y conformer afin de prévenir toute discordance, car on pourrait considérer comme un affront pour l'autre partenaire que ses représentants soient accueillis par une personne d'un rang hiérarchique inférieur au sien. Cette question est plus protocolaire que juridique.

Article 7

Autorisation d'agir au nom de la mission spéciale

1. Le chef de la mission spéciale est normalement seul autorisé à agir au nom de la mission spéciale et à faire des communications à l'Etat

de réception. De même l'Etat de réception adresse normalement ses communications au chef de la mission spéciale.

2. Un membre de la mission peut être autorisé, soit par l'Etat d'envoi, soit par le chef de la mission spéciale, à remplacer ce dernier s'il est empêché d'exercer ses fonctions, ainsi qu'à accomplir au nom de la mission des actes déterminés.

Commentaire

1) L'article 7 n'a pas directement sa source dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le texte de cet article se fonde sur la pratique contemporaine internationale.

2) La principale question juridique est de connaître les règles concernant l'autorisation d'agir au nom de la mission spéciale. Le chef de la mission spéciale est normalement seul autorisé à agir au nom de la mission spéciale et à faire des communications à l'Etat de réception. La Commission a souligné le mot "normalement" étant donné que les parties peuvent prévoir aussi que d'autres personnes, et non pas seulement le chef, seront autorisées à agir au nom de la mission spéciale. Ces cas sont toutefois exceptionnels²⁰⁸.

3) Chef de la mission spéciale. Comme indiqué au commentaire de l'article précédent, si la mission se compose de trois membres ou plus, elle doit avoir, en règle générale, un chef. Si elle est composée de deux membres seulement, l'Etat d'envoi décide alors si l'un d'eux portera le titre de premier délégué ou de chef de la mission spéciale. Soit qu'on se décide pour la première solution, soit que l'on choisisse l'autre, pour l'Etat de réception il est chef de la mission spéciale; il s'adresse à lui et reçoit de lui les déclarations au nom de la mission spéciale. C'est pourquoi la question de l'existence d'un chef de la mission revêt une haute importance pratique, nonobstant le fait que la Commission du droit international ne l'a pas traitée en 1960. Par contre, M. Jiménez de Aréchaga considère qu'en pratique il y a un chef de la mission spéciale, sans insister sur la question²⁰⁹. Selon l'avis de la Commission exprimé au cours de sa seizième session, la notion de chef de la mission spéciale est importante au point de vue juridique.

4) Au paragraphe 1 de l'article 7, la Commission a établi une présomption *juris tantum* qu'il appartient au chef de la mission spéciale de donner les autorisations nécessaires, mais l'Etat d'envoi peut par des pleins pouvoirs autoriser aussi les autres membres à agir au nom de la mission spéciale. Il existe en pratique des missions spéciales dont les membres sont délégués à droits égaux et ont tous ensemble des lettres de créance collectives pour l'exercice de compétences de la mission spéciale. Toutefois, la pratique n'est pas uniforme. Certains Etats considèrent que le chef d'une telle mission est la première personne mentionnée dans les lettres de créance émises pour cette mission spéciale. Certains autres, particulièrement les Etats qui envoient des délégations, prétendent à la reconnaissance de droits égaux à tous les membres délégués dans une mission de ce genre. Le cas est fréquent lorsque la mission est composée de plusieurs membres d'un gouvernement de coalition ou de membres du parlement qui représentent divers groupes politiques. Ceux qui soutiennent le rang commun *in corpore* se fondent sur l'argument que la composition de la délégation est une

²⁰⁸ Voir les paragraphes 4 à 11 du présent commentaire.

²⁰⁹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 111 et 174.

manifestation de l'unité de sentiments et de l'égalité par l'importance des membres de la délégation. La pratique manque d'uniformité.

5) La pratique connaît également le droit d'agir au nom de la mission spéciale reconnu seulement à certains membres de la mission qui sont munis de pleins pouvoirs collectifs (pour le chef et certains membres de la mission d'agir collectivement au nom de la mission) ou bien supplétifs (pour un membre de la mission qui agit au nom de la mission spéciale dans le cas d'empêchement ou par l'autorisation du chef). La Commission est d'avis qu'il s'agit de cas exceptionnels qui sortent du cadre normal et dépendent de la pratique de l'Etat d'envoi. Elle a considéré qu'il n'est pas nécessaire d'introduire dans le texte des règles couvrant ces cas.

6) La Commission n'a pas inséré dans le paragraphe 1 de l'article 7 le problème de la portée du mandat confié à la mission spéciale. Cette question est réglée par les règles générales en la matière.

7) Suppléant du chef de la mission spéciale. En parlant de la composition de la mission spéciale, on a souligné qu'outre le chef de la mission spéciale on nomme parfois aussi un suppléant. La fonction du suppléant est caractérisée par le fait qu'il est désigné par le même organe de l'Etat d'envoi qui a nommé le chef de la mission spéciale et que, en règle générale, le suppléant du chef (que l'on appelle souvent en pratique vice-président de la délégation) assume, sans désignation spéciale, la fonction de chef de la mission spéciale en toutes occasions et en tous lieux lorsque le chef de la mission est absent, empêché d'exercer ses fonctions ou révoqué (dans ce dernier cas, jusqu'à ce qu'on ait notifié à l'autre partie la nomination du nouveau chef). Au point de vue international, on considère que le suppléant du chef occupe dans la mission spéciale le rang immédiatement au-dessous de celui du chef de la mission. Pourtant, le suppléant du chef ne jouit d'aucune préséance par rapport aux membres des missions des autres Etats avec lesquelles sa délégation entre en contact. Sa qualité de suppléant du chef n'a d'importance que lorsqu'il exerce les fonctions de chef. La situation de suppléant du chef de la mission spéciale a trouvé sa place au paragraphe 2 de l'article 7.

8) Au point de vue technique, dans la pratique on ne considère pas comme suppléant du chef le membre de la mission spéciale que le chef de la mission aura lui-même désigné comme son suppléant (c'est le gérant de la mission). Cependant, la Commission n'a pas fait de distinction entre ces deux catégories de suppléants, et les a assimilés.

9) Chargé d'affaires *ad interim* dans la mission spéciale. Il arrive très souvent que la mission spéciale se présente sans son chef ou sans le suppléant du chef, c'est-à-dire avant ceux-ci, le contact devant être établi et les affaires expédiées avant leur arrivée. Il arrive également que la mission spéciale reste, au cours de son activité, à la fois sans son chef et sans son suppléant. Dans ce cas, c'est un membre de la mission qui assume provisoirement la charge de chef de la mission, qu'il exerce au nom de celui-ci, s'il en a ainsi disposé. La Commission n'avait pas étudié ce problème en 1960 et n'a pas prescrit que les règles du droit diplomatique se rapportant au chargé d'affaires *ad interim* devaient être appliquées, sous ce rapport, aux missions spéciales²¹⁰.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 105 et 174. Le rapporteur spécial, M. Sandström, était même d'avis que cela ne concerne pas les missions spéciales.

10) Dans le cas où un membre de la mission est désigné comme chargé d'affaires *ad interim*, il est de règle en pratique que la mission diplomatique régulière de l'Etat d'envoi notifie la désignation de la personne qui sera chargée de cette fonction. Cela se produit souvent si le chef de la mission spéciale est révoqué "en silence", s'il quitte subitement son poste (ce qui a souvent lieu lorsqu'il se rend dans son pays pour chercher de nouvelles instructions et y reste longtemps) ou bien si la mission arrive à destination avant son chef et sans son autorisation par écrit au chargé d'affaires présomptif. La Commission a assimilé cette situation à celle du gérant de la mission et elle a prévu que l'autorisation de cette fonction peut être donnée soit par l'Etat d'envoi, soit par le chef de la mission spéciale.

11) En pratique dans les missions spéciales dont la tâche est complexe certains membres de la mission spéciale ou de son personnel sont désignés pour accomplir valablement au nom de la mission spéciale des actes déterminés. La Commission a considéré que cette pratique a une importance juridique et elle a inclus dans l'article une règle correspondante (par. 2 *in fine*).

12) La Commission considère que les règles concernant le chef de la mission spéciale s'appliquent aussi au délégué unique, dénommé "représentant" dans le texte de l'article 6.

Article 8 Notification

1. L'Etat d'envoi est tenu de notifier à l'Etat de réception:

a) La composition de la mission spéciale et de son personnel ainsi que tout changement ultérieur;

b) L'arrivée et le départ définitif des membres de la mission et du personnel ainsi que la cessation de leurs fonctions à la mission;

c) L'arrivée et le départ définitif d'une personne qui accompagne le chef ou un membre de la mission ou un membre de son personnel;

d) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat de réception, en tant que membres de la mission ou en tant que domestiques privés du chef ou d'un membre de la mission, ou d'un membre du personnel de la mission.

2. Si la mission spéciale a déjà commencé ses fonctions, les modifications prévues au paragraphe précédent peuvent être faites par le chef de la mission spéciale ou un membre de la mission ou de son personnel, désigné par le chef de la mission spéciale.

Commentaire

1) L'article 8 s'inspire du paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, avec les modifications exigées par les caractéristiques de l'institution des missions spéciales.

2) Dans le cas des missions spéciales se pose aussi la question de savoir dans quelle mesure existe pour l'Etat d'envoi l'obligation de notifier la composition de la mission spéciale ainsi que l'arrivée et le départ du chef et des membres de la mission spéciale et de son personnel. La Commission du droit international avait déjà adopté en 1960 le point de vue que, sous ce rapport, les règles générales sur la notification relatives aux missions diplomatiques permanentes sont valables pour les missions spéciales²¹¹.

²¹¹ *Ibid.*, p. 108 et 174.

3) Pourtant, en pratique, cette notification n'est pas identique à celle que l'on applique aux missions diplomatiques permanentes. La pratique connaît, tout d'abord, deux sortes de notification de la composition de la mission spéciale. La première est le préavis, c'est-à-dire l'annonce de l'arrivée. Ce préavis quant à la composition de la mission spéciale doit contenir des informations sommaires sur les personnes qui viennent en mission spéciale et il doit être remis en temps utile, de façon que les organes intéressés de l'Etat de réception (ainsi que les personnes qui, en son nom, maintiendront le contact) puissent être informés. Ce préavis peut être remis, en pratique, au ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception ou bien à sa mission diplomatique permanente dans l'Etat d'envoi. La deuxième sorte est la notification régulière que l'on fait par voie diplomatique, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la mission permanente dans le pays de réception (la mission spéciale fait elle-même cette première notification de façon directe, en pratique uniquement, si, dans le pays de réception, il n'y a pas de mission permanente de son Etat ni de mission d'un Etat tiers chargé de protéger les intérêts de l'Etat d'envoi). La Commission n'a pas souligné dans le texte l'existence de ces deux degrés de notification. Elle s'est seulement contentée d'indiquer le devoir de l'Etat d'envoi de faire la notification.

4) Par conséquent, il existe en pratique certaines règles particulières pour la notification de la composition et de l'arrivée de la mission spéciale. Elles résultent de la nécessité d'informer l'Etat de réception d'une façon différente de celle utilisée pour les missions permanentes. La Commission du droit international n'avait pas mentionné cette question en 1960.

5) D'un autre côté, la coutume n'est pas de faire une notification séparée du départ de la mission spéciale. On présume qu'elle quitte l'Etat de réception après l'accomplissement de sa tâche. Mais il est, par contre, de coutume que le chef et les membres de la mission spéciale communiquent verbalement aux personnes avec lesquelles ils sont en contact en leur qualité de représentants de l'Etat de réception la date et l'heure de leur départ ainsi que le moyen de transport qu'ils utiliseront à cette fin, soit au cours de leur travail, soit à la fin de leur mission. La Commission a pensé qu'il faut même dans ce cas procéder à une notification régulière.

6) Une question à part est de savoir si le chef et les membres de la mission spéciale qui, après la fin de leur mission officielle mais dans les limites de la validité de leur visa, restent sur le territoire de l'Etat de réception doivent notifier leur séjour prolongé. Les opinions sont partagées sur ce point et la solution dépend du régime général que l'Etat de réception applique aux étrangers. Toutefois, si ce séjour prolongé se produit, la question reste ouverte de savoir à quel moment le séjour officiel se transforme en séjour privé. La courtoisie exige que l'on procède dans cette situation avec une certaine souplesse. La Commission a considéré qu'il n'était pas nécessaire d'inclure la solution de cette question dans le texte de l'article.

7) Le droit au recrutement sur place de personnel auxiliaire pour les missions spéciales est en pratique limité au recrutement du personnel auxiliaire ne possédant pas la qualité de diplomates ni d'experts, ainsi qu'aux personnes qui exercent certaines fonctions strictement techniques (par exemple, le chauffeur) et aux gens de service. La règle observée dans la pratique exige que l'Etat de réception assure la possibilité

de tels services, dont dépend souvent l'exercice des fonctions de la mission spéciale. En 1960, la Commission du droit international s'était montrée disposée à considérer que cette possibilité pour les missions spéciales devait être conçue comme faisant partie de leurs privilèges généraux. Cependant, l'Etat de réception est, de toute façon, autorisé à être renseigné sur le recrutement sur place par les missions spéciales et, de l'avis de la Commission, celles-ci sont obligées de renseigner régulièrement les autorités de l'Etat de réception sur l'engagement et le congédiement de ce personnel, bien que tous ces engagements, de même que la mission spéciale elle-même, aient une durée limitée.

8) Pour faciliter et assouplir l'acte de la notification dans la pratique, la mission spéciale seule, une fois que ses fonctions ont commencé, procède elle-même aux notifications directes sans l'intermédiaire obligatoire de la mission diplomatique permanente. La Commission a trouvé cette coutume raisonnable et a inséré une règle correspondante dans le texte du paragraphe 2 de l'article 8.

Article 9

Règles générales sur la préséance

1. Sauf accord contraire, dans le cas où deux ou plusieurs missions spéciales se réunissent pour l'accomplissement d'une tâche commune, la préséance entre les chefs des missions spéciales est déterminée par l'ordre alphabétique du nom des Etats.

2. L'ordre de préséance des membres et du personnel de la mission spéciale est notifié aux autorités compétentes de l'Etat de réception.

Commentaire

1) La question du rang des chefs de missions spéciales ne se pose que dans les cas de réunion de plusieurs missions spéciales, ou bien lorsque deux missions se réunissent sur le territoire d'un Etat tiers. En pratique, on n'applique pas les règles de préséance entre les chefs de missions diplomatiques permanentes. La Commission a jugé bon de laisser de côté, pour la question de préséance des chefs des missions spéciales, les dispositions de la Convention de Vienne, basées sur la remise des lettres de créance ou la date d'arrivée et sur les classes des chefs de missions permanentes — institutions qui ne correspondent pas aux missions spéciales.

2) Pour le cas de la réunion d'une mission spéciale et de la délégation ou des organes de l'Etat de réception, la question du rang ne se pose pas. Les règles de courtoisie sont valables en pratique. Les organes ou la délégation de l'Etat de réception rendent les honneurs à la mission spéciale étrangère tandis que la mission rend les hommages à son hôte, mais il ne s'agit pas de rang de préséance proprement dit. La Commission n'a pas envisagé cette situation dans le texte des articles, estimant les règles de courtoisie suffisantes.

3) La Commission est d'avis qu'il n'est pas opportun d'insérer la règle d'une préséance des chefs de missions spéciales selon la classe diplomatique qui appartiendrait au chef par son titre d'après les normes générales sur les classes des chefs des missions permanentes.

4) Il faut, tout particulièrement, tenir compte du fait que de nombreux chefs de missions spéciales n'ont pas de rang diplomatique et qu'en outre les chefs des missions spéciales sont souvent des personnalités au-dessus de tous les rangs diplomatiques. Certains Etats

prévoient de pareils cas dans leurs règles de droit interne et dans leur pratique, et donnent la préférence aux ministres membres du cabinet et à certains autres hauts fonctionnaires.

5) La Commission tient à souligner que les règles de l'article 9 ne sont pas valables dans le cas de missions spéciales aux fonctions de cérémonie et protocolaires. Cette question est réglée par l'article 10.

6) La Commission est d'avis que, lors de la détermination du rang des chefs des missions spéciales, il faut se baser sur les arguments suivants: bien que la répartition des chefs de missions spéciales en classes diplomatiques (par exemple, ambassadeur spécial, envoyé spécial) persiste dans le cas de la diplomatie de cérémonie *ad hoc*, il est de règle aujourd'hui de ne leur accorder aucun titre diplomatique spécial. Tous les chefs des missions spéciales représentent leur Etat et sont égaux entre eux conformément au principe de l'égalité des Etats.

7) La Commission du droit international n'avait pas abordé cette question en 1960. Par contre, au cours de la discussion au sein de la Commission en 1960, M. Jiménez de Aréchaga a considéré que les règles sur les classes des chefs des missions s'appliquent également aux missions spéciales, sans se limiter aux missions de cérémonie²¹².

8) La pratique développée dans les rapports mutuels entre Etats après la création des Nations Unies ignore la division des chefs des missions spéciales en classes selon leurs grades respectifs, sauf dans le cas des missions de cérémonie.

9) Deux opinions sont avancées au sujet du rang de préséance des chefs de missions spéciales. Selon la première, la question du rang n'existe pas pour les missions spéciales en conséquence de la règle juridique de l'article 3 du Protocole de Vienne du 19 mars 1815. Cette disposition stipule que les agents diplomatiques membres des missions spéciales ne bénéficient à ce titre d'aucune préséance de rang. Genet²¹³ en déduit qu'ils n'ont, en raison de leur mission, aucun rang spécial, même s'ils possèdent un caractère diplomatique. Pourtant, Satow²¹⁴ soutient une opinion différente. Bien que les chefs des missions spéciales ne suivent pas le rang des chefs des missions diplomatiques permanentes, il existe tout de même un ordre selon lequel on peut établir leur rang respectif. C'est, d'après Satow, un rang *inter se*. On y tient compte du grade diplomatique réel qu'ils possèdent par ailleurs et, s'ils exercent des fonctions identiques, leur rang respectif est déterminé selon l'ordre de la remise des lettres de créance ou des pleins pouvoirs.

10) M. A. E. F. Sandström, en sa qualité de rapporteur spécial de la Commission du droit international, a adopté, dans sa proposition de 1960²¹⁵, la thèse selon laquelle, nonobstant le fait que le Protocole de Vienne de 1815 n'établit aucune supériorité de rang en vertu de la mission spéciale, il existe tout de même, entre les chefs des missions spéciales, du moins au point de vue cérémoniel, un certain rang *inter se* que l'on détermine suivant l'ordre de la remise des lettres de créance. Pourtant, bien qu'il ait avancé une telle opinion dans le préambule de son rapport, il s'est limité,

²¹² *Ibid.*, p. 111.

²¹³ Raoul Genet, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique* (1931), t. I, p. 86.

²¹⁴ Sir Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4^e éd. (1957), p. 41.

²¹⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 104.

dans le dispositif (art. 10 de sa première version et art. 3 de sa deuxième version), à la disposition négative qu'un chef d'une mission spéciale ne peut prétendre à ce titre à aucune supériorité de rang.

11) M. Sandström a pris pour point de départ l'idée que le rang est limité par l'appartenance à la carrière diplomatique ou le grade diplomatique. C'est pourquoi il a fait une distinction entre missions diplomatiques, missions prétendues diplomatiques, et missions techniques, qui ne sont pas de caractère diplomatique.

12) Tout d'abord, la Commission, au cours de sa seizième session, a soutenu qu'il est inexact qu'on trouve nécessairement à la tête d'une mission diplomatique spéciale de caractère politique une personne de la carrière diplomatique et ayant un grade diplomatique. Il peut s'agir d'autres personnes et, pour cette raison, le critère basé sur le grade est très incertain. Pourquoi un haut fonctionnaire de l'Etat (par exemple, un membre du gouvernement) occuperait-il nécessairement un rang inférieur à ceux qui portent le titre d'ambassadeur? Ce serait aujourd'hui incompatible avec la conception fonctionnelle de la diplomatie. D'un autre côté, on pense qu'il serait erroné de classer les chefs des missions à rangs diplomatiques selon leurs titres (par exemple, un au rang d'ambassadeur et l'autre au rang de ministre plénipotentiaire). Ils sont tous des chefs de mission et représentent au même titre des Etats souverains auxquels on reconnaît, selon la Charte des Nations Unies, le droit à l'égalité souveraine (Art. 2). Il s'ensuit que le rang *inter se* ne peut être établi selon les critères du rang diplomatique du moins en ce qui concerne le traitement juridique (on ne touche pas par là à la courtoisie envers le chef de la mission spéciale).

13) En second lieu, la Commission a écarté l'idée d'un critère différent pour les missions dites techniques. A la tête de celles-ci se trouve aujourd'hui le plus souvent un diplomate de carrière et la tâche de chacune d'elles comporte aussi certains éléments politiques et représentatifs.

14) Ensuite il est difficile de parler d'un rang établi selon le moment de la remise des lettres de créance des chefs de missions spéciales. Dans la plupart des cas, là où se réunissent les missions spéciales, il y a présomption, conforme à la réalité, qu'ils arrivent simultanément²¹⁶ et on ne pratique que bien rarement la remise individuelle et cérémonielle des lettres de créance. Pour cette raison, le moment de la remise perd en pratique toute son importance.

15) Bien que limitée à l'effet *inter se*, la question de la préséance entre les chefs de missions spéciales est importante uniquement lorsqu'il s'agit d'une réunion multilatérale ou bien du contact entre deux ou trois Etats, sans compter l'Etat de réception. La question du rang ne se pose pas s'il s'agit uniquement du contact entre la mission spéciale et les représentants de l'Etat de réception: l'hôte traite, par courtoisie, son invité avec beaucoup d'égards, et celui-ci est également tenu de procéder de la même manière avec son hôte.

16) La Commission est d'avis que, d'un côté, le changement de conception quant au caractère de la diplomatie, notamment l'abandon de la théorie du caractère exclusivement représentatif de la diplomatie ainsi que l'adoption de celle du caractère fonctionnel²¹⁷,

²¹⁶ Ainsi M. Jiménez de Aréchaga; voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 111, par. 13.

²¹⁷ Cette cumulation des caractères fonctionnels et représentatifs est confirmée à l'alinéa 4 du préambule et à l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

et, d'un autre côté, l'adhésion au principe de l'égalité souveraine des Etats ont donné lieu à une transformation totale des règles juridiques concernant le rang des chefs des missions spéciales. Les critères du Protocole de Vienne (1815) ne sont plus applicables. Aucune analogie avec les règles sur la préséance valables pour les missions permanentes ne peut représenter le principe général. Pour cette raison, on adopte de plus en plus un critère automatique pour la détermination du rang des chefs de missions spéciales — un critère qui consiste à classer les délégués et les délégations dans une liste selon l'ordre alphabétique du nom des Etats participants. Etant donné les différences linguistiques dans la dénomination des Etats, on désigne aussi la langue dans laquelle ce classement sera effectué²¹⁸. C'est le seul moyen qui permette de maintenir un ordre qui remplacerait le rang et d'assurer en même temps l'application des règles sur l'égalité souveraine des Etats²¹⁹.

17) La Commission du droit international ne s'est pas engagée dans l'examen de la question du rang dans le cadre d'une mission spéciale. Elle est convaincue que tout Etat doit lui-même déterminer le rang interne des membres de la mission spéciale, que ce rang n'a qu'un caractère protocolaire, et que la liste des rangs est transmise à l'Etat de réception par le chef de la mission spéciale, soit directement, soit par l'intermédiaire de la mission diplomatique permanente. Cette règle fait l'objet du paragraphe 2 de l'article 9.

18) La Commission croit également qu'il n'y a pas de règles juridiques universelles pour comparer les rangs respectifs des membres des diverses missions spéciales, ou bien entre eux et les membres des missions diplomatiques permanentes, ou bien encore entre eux et les fonctionnaires du cadre administratif de l'Etat de réception.

19) Il arrive souvent que les missions spéciales se réunissent sur le territoire d'un Etat tiers, sans que cet Etat prenne part à leur activité. Dans ce cas, il importe à l'Etat de réception que le rang des chefs des missions spéciales ou plutôt des missions elles-mêmes soit déterminé pour qu'il ne risque pas, en sa qualité d'hôte, de favoriser une mission ou bien de se fonder sur des critères subjectifs pour déterminer ce rang.

20) Il est nécessaire de brièvement commenter la question de l'ordre alphabétique de la dénomination de l'Etat comme critère pour la détermination du rang des missions spéciales. A l'heure actuelle, il est de règle, à l'ONU et dans toutes les institutions spécialisées, de suivre un critère conforme au principe de l'égalité souveraine des Etats. La Commission considère que ce critère est le plus correct, mais elle admet que cette règle n'est pas strictement observée si l'on se fonde sur l'ordre alphabétique des Etats d'après leur dénomination dans une langue absolument déterminée, par exemple l'anglais. Certains praticiens lui ont signalé la possibilité d'utiliser, selon le même critère, l'ordre alphabétique des dénominations d'Etats employé dans la liste diplomatique officielle du protocole de l'Etat

²¹⁸ M. Sandström se fondait aussi sur ce critère dans son projet précité, lorsqu'il a traité de la question de la participation de la diplomatie *ad hoc* aux congrès et aux conférences (art. 6, chap. II).

²¹⁹ Afin de conformer davantage la pratique au principe de l'égalité, on procède aujourd'hui au tirage au sort: la lettre initiale du nom de l'Etat, choisi de cette façon, marque le commencement de cet ordre alphabétique *ad hoc*. Aux réunions de l'ONU et à celles qu'elle organise, le tirage au sort a lieu lors de l'ouverture de la session pour la durée de laquelle on assigne les places aux Etats participants, et aussi toutes les fois que l'on procède au vote par appel nominal.

de réception. Ce qui importe, c'est de maintenir un critère objectif, conforme au principe de l'égalité souveraine des Etats. Pour cette raison, la Commission s'est arrêtée au principe de l'ordre alphabétique du nom des Etats. Les membres de la Commission ont été divisés sur la question de savoir si l'ordre adopté était soit l'ordre employé par l'ONU, soit l'ordre du protocole de l'Etat de réception.

21) La Commission considère que tout ce qui est dit pour les chefs des missions spéciales dans cet article est valable aussi pour les représentants uniques.

Article 10

Préséance entre les missions spéciales de cérémonie et protocolaires

La préséance entre deux ou plusieurs missions spéciales qui se rencontrent à l'occasion d'une cérémonie ou d'une manifestation protocolaire est réglée par le protocole en vigueur dans l'Etat de réception.

Commentaire

1) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques se limite aux dispositions concernant les missions diplomatiques permanentes et n'envisage pas plus les missions spéciales que les missions diplomatiques de cérémonie et protocolaires qui se sont maintenues en pratique, même après la création de la diplomatie sédentaire permanente, et subsistent encore de nos jours.

2) La Commission a constaté que les règles concernant les missions spéciales de cérémonie et protocolaires varient d'un Etat à l'autre. Entre la question de savoir s'il faut procéder à une sélection des coutumes différentes ou bien accepter la règle universellement observée en pratique que l'Etat de réception est compétent pour régler la préséance entre les missions spéciales qui se rencontrent sur son territoire à l'occasion d'une cérémonie ou d'une manifestation protocolaire, la Commission a préféré la deuxième solution.

3) Parmi les diverses coutumes suivies, on peut citer:

a) La coutume que les représentants des Etats portent en pareilles occasions le titre d'ambassadeurs extraordinaires spéciaux. Même à l'ambassadeur régulièrement accrédité, lorsqu'il est chargé de représenter son pays dans une occasion solennelle, on donne le titre d'ambassadeur *ad hoc*. On considère cela comme courtoisie internationale.

b) D'après une interprétation constante de l'article III du Protocole de Vienne de 1815, on considère que, même pour ces ambassadeurs, la règle *prior tempore* est valable, selon le moment de la remise des lettres de créance émises pour l'occasion *ad hoc*. Pourtant, il s'est avéré que la mise en pratique de cette règle est presque impossible. L'exemple en a été donné lors des funérailles du roi George VI de Grande-Bretagne. Un certain nombre de missions spéciales n'ont pas réussi, faute de temps, à remettre leurs lettres de créance ni même copies de ces lettres à la nouvelle reine avant la cérémonie des funérailles. En outre, plusieurs missions sont arrivées simultanément à Londres, ce qui rendait inapplicable la règle consistant à déterminer le rang selon le moment d'arrivée. Pour cette raison, on a soutenu qu'il serait préférable de choisir un autre critère, plus objectif et plus proche du principe de l'égalité souveraine des Etats, tout en

retenant la division en classes des chefs de missions spéciales.

c) En pratique, on envoie de plus en plus souvent, pour les occasions de nature solennelle, des délégués spéciaux dont le rang hiérarchique est au-dessus de celui d'ambassadeur. Dans certains pays, on considère que ce serait abaisser leur rang que de leur donner le titre d'ambassadeur *ad hoc*, car on admet de plus en plus que les chefs et les membres de gouvernement sont au-dessus de tous les fonctionnaires y compris les ambassadeurs. Les règles du droit interne de divers pays donnent, en pratique, à ces personnalités la préférence absolue par rapport aux diplomates.

d) Pourtant, on envoie aussi comme ambassadeurs spéciaux *ad hoc* des personnes qui n'appartiennent pas aux groupes mentionnés à l'alinéa a ci-dessus, mais on ne leur accorde pas un titre diplomatique qu'elles ne désirent d'ailleurs pas posséder. Ce sont très souvent des personnages de marque qui ont déjà leur propre importance. Une certaine hésitation se manifeste, en pratique, quant à la réglementation de leur situation. Il existe une objection contre l'exigence de reconnaître aussi à ces personnages la primauté par rapport aux ambassadeurs *ad hoc*. Les arguments en faveur de cette opinion sont correctement basés, d'après certaines opinions, sur le fait que l'Etat qui envoie un émissaire de ce genre, s'il désirent assurer au chef de la mission spéciale, ainsi qu'à lui-même, la préférence, devrait le nommer ambassadeur *ad hoc*. La diminution de son rang de préséance est imputable à l'Etat d'envoi.

e) Dans ce cas, la fonction diplomatique du chef de la mission spéciale est déterminée *ad hoc*, indépendamment de ce qu'on appelle le rang diplomatique réel. On donne très souvent le titre d'ambassadeur *ad hoc*, spécialement pour cette occasion, aux personnes qui n'appartiennent pas à la carrière diplomatique ou bien aux chefs des missions permanentes de la deuxième classe. Ce fait doit être explicitement mentionné dans les lettres de créance spéciales pour l'exercice de la fonction protocolaire ou de cérémonie.

f) La délivrance de lettres de créance spéciales pour une fonction concrète de ce genre est une pratique usuelle. Elles doivent être en bonne et due forme comme celles des ambassadeurs permanents, mais elles diffèrent de celles-ci par leur teneur, car la tâche de la mission est strictement limitée à une fonction de cérémonie ou protocolaire déterminée. La délivrance de telles lettres de créance est considérée comme courtoisie internationale et c'est pourquoi on demande aux chefs des missions diplomatiques permanentes d'être titulaires de ces lettres de créance spéciales.

g) De grandes difficultés surgissent à cause du caractère incertain des règles de droit relatives aux rapports de rang entre les chefs des missions spéciales pour les fonctions de cérémonie et protocolaires et les chefs des missions régulièrement accrédités auprès des gouvernements des pays où l'occasion solennelle se produit. Les instructions du protocole de la cour de Saint James, relatives aux cérémonies solennelles, donnent la préférence aux chefs des missions spéciales, tandis que les chefs des missions diplomatiques régulièrement accrédités occupent le rang immédiatement inférieur, à moins qu'il n'y ait cumul de ces deux qualités en leur personne pour cette occasion déterminée. Cette solution s'avère correcte et elle correspond à la nature même de la fonction, car autrement l'envoi d'une mission spéciale perdrait tout son sens.

h) On ne connaît pas avec certitude la situation des membres de la mission spéciale de caractère cérémo-

niel ou protocolaire, dont les membres sont délégués à droits égaux et ont tous ensemble des lettres de créance collectives pour l'exercice de la fonction de cérémonie ou protocolaire. Toutefois, comme le mentionne le paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 7, la pratique n'est pas uniforme.

4) Bien que la Commission ait décidé à l'unanimité d'accepter la règle de l'article 10, certains membres ont demandé que le texte initial de l'article 9, préparé par le rapporteur spécial, soit aussi inclus dans le présent rapport à titre d'information ²²⁰. Ce texte est le suivant :

"1. Dans le cas où deux ou plusieurs missions spéciales se rencontrent lors de la même occasion protocolaire ou de cérémonie (par exemple, mariage, baptême, couronnement, installation du chef d'Etat, funérailles, etc.), la préséance entre les chefs de ces missions est déterminée selon la classe à laquelle appartient le chef de la mission spéciale du fait du titre diplomatique qu'il porte et, dans le cadre de la même classe, suivant l'ordre alphabétique de la dénomination de l'Etat.

"2. Les chefs d'Etat, membres de familles régnautes, présidents des conseils et ministres membres de gouvernements représentent des classes particulières qui devancent la classe d'ambassadeurs.

"3. Les chefs des missions spéciales qui ne possèdent pas le rang diplomatique d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire ou qui n'appartiennent pas aux groupes de personnes mentionnées au paragraphe 2 du présent article forment, sans égard aux fonctions qu'ils exercent, un groupe particulier qui suit immédiatement celui des chefs des missions spéciales ayant le rang de ministres plénipotentiaires.

"4. Pour la détermination du rang au sens du présent article, excepté pour les personnes mentionnées au paragraphe 2, on prend en considération le titre diplomatique indiqué dans les lettres de créance pour l'exercice de la fonction de cérémonie ou protocolaire.

"5. Les chefs de missions diplomatiques régulières ne sont pas considérés comme chefs des missions spéciales pour les fonctions de cérémonie ou protocolaires s'ils n'ont pas présenté des lettres de créance émises spécialement à cette fin particulière.

"6. Le personnel des missions spéciales pour les fonctions de cet ordre possède respectivement le rang déterminé selon le rang du chef de la mission spéciale.

"7. Lorsqu'ils se présentent, lors de la cérémonie à laquelle se rattache leur fonction protocolaire ou de cérémonie, les chefs des missions spéciales ont la préséance par rapport aux chefs des missions diplomatiques régulières."

Ce texte a été communiqué à la Commission, mais elle n'a pas procédé à son examen détaillé car elle s'est décidée en principe pour un renvoi de la question sans la traiter à fond.

Article 11

Commencement des fonctions d'une mission spéciale

Les fonctions d'une mission spéciale commencent dès l'entrée en contact officiel de cette mission avec les organes compétents de l'Etat de réception. Le commencement des fonctions ne dépend pas d'une présentation de la mission spéciale

²²⁰ A/CN.4/166, art. 9.

par la mission diplomatique régulière, ni de la remise de lettres de créance ou de pleins pouvoirs.

Commentaire

1) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne contient pas de dispositions expresses concernant le commencement des fonctions d'une mission diplomatique permanente.

2) En ce qui concerne le début des fonctions des missions spéciales, la Commission du droit international a adopté le point de vue que les règles valables pour les missions diplomatiques permanentes ne s'appliquent pas à cette question²²¹.

3) On a constaté qu'en pratique il existe des usages spéciaux à ce sujet. La mission spéciale, notifiée préalablement et accueillie, entre en fonctions dès son arrivée dans le territoire de l'Etat de réception, si elle n'y est pas arrivée trop tôt — ce qui dépend des circonstances et de l'évaluation de la notion du délai raisonnable. En l'absence de préavis, on considère que les fonctions commencent à partir du moment de la prise de contact avec les organes de l'Etat de réception. Par ailleurs, pour les missions spéciales, on n'exige pas que le commencement des fonctions soit compté à partir de la remise des copies des lettres de créance ou des pleins pouvoirs, bien qu'on en tienne compte dans le cas des ambassadeurs *ad hoc*. A l'heure actuelle, les chefs des missions spéciales en général, même s'ils doivent être munis de pleins pouvoirs, ne soumettent ni l'original ni la copie d'avance, mais seulement au moment où il devient nécessaire de prouver qu'ils sont autorisés à accepter des obligations au nom de l'Etat d'envoi. Pour cette raison, il existe une différence de nature juridique par rapport aux chefs des missions permanentes en ce qui concerne la détermination du moment où commencent les fonctions.

4) Dans presque toutes les instructions d'Etats concernant l'exercice des fonctions ayant trait au protocole diplomatique, on trouve plus de règles sur la manière d'accueillir une mission de cérémonie *ad hoc* à son arrivée et de la reconduire à son départ que sur sa réception, qui revêt la forme d'une audience chez le ministre des affaires étrangères aux fins de présentation de la mission ou de remise des lettres d'introduction ou des copies des lettres de créance. On trouve encore moins de règles à propos de l'audience donnée par le chef d'Etat pour la remise des lettres de créance. Même si le chef de la mission spéciale arrive muni de lettres de créance spéciales, adressées au chef de l'Etat, la pratique est de les remettre par un procédé expéditif, c'est-à-dire par l'intermédiaire du chef du protocole, et la mission entre en fonctions immédiatement. Comme exemple de cet usage, on cite le cas d'une mission *ad hoc* envoyée pour présenter les condoléances de son propre chef d'Etat au chef d'Etat d'un autre pays à l'occasion du décès de son prédécesseur ou d'un membre de la famille royale. Dans un pareil cas, le moment paraît peu opportun pour les réceptions formelles et, d'ailleurs, le temps fait généralement défaut. Pourtant, les missions ayant une importance particulière sont tout de même traitées, à leur arrivée et à leur départ, selon les règles générales du protocole.

5) Les contacts entre les missions spéciales chargées de mener des négociations politiques ont aussi généralement lieu immédiatement après la visite dite protocolaire au fonctionnaire compétent avec lequel on aura à négocier.

6) En ce qui concerne les missions spéciales chargées de négociations techniques, la pratique ne connaît ni la réception solennelle, ni la remise solennelle des pleins pouvoirs. Il est toutefois d'usage de faire une visite d'introduction ou de premier contact si les parties se connaissent déjà. Est en voie de disparition la coutume que le chef de la mission spéciale soit accompagné, lors de sa première visite, par le chef de la mission diplomatique permanente accréditée auprès de l'Etat de réception, ou par quelque membre de cette mission, si le chef de la mission spéciale ou son interlocuteur, qui doit le recevoir, occupent un grade hiérarchique inférieur à celui du chef de la mission permanente. Mais en pratique cette formalité de présentation est en voie de disparition et la Commission ne la considère pas comme indispensable.

7) En ce qui concerne la réception du chef de la mission spéciale et la remise de ses lettres de créance ou de ses pleins pouvoirs, il faut mettre en relief une différence essentielle avec la remise des lettres de créance et la réception des chefs des missions permanentes. Cette différence a, tout d'abord, trait à la personne de laquelle émanent les pleins pouvoirs, s'il ne s'agit pas d'un ambassadeur spécial ou d'une mission protocolaire *ad hoc*. L'ambassadeur spécial ainsi que le chef de la mission protocolaire *ad hoc* reçoivent leurs lettres de créance du chef de l'Etat, de même que les chefs des missions diplomatiques permanentes de première et de deuxième classe, et elles sont adressées au chef de l'Etat dans lequel ils sont envoyés. Cette procédure n'est pas toujours observée pour les autres missions spéciales. Suivant une coutume qui s'est récemment formée en pratique, les pleins pouvoirs sont délivrés sans égard au rang du délégué ou du chef de la mission spéciale et par analogie avec les règles concernant la régularité des pleins pouvoirs dans le cadre de l'ONU, soit par le chef de l'Etat, soit par le chef du gouvernement, ou bien par le ministre des affaires étrangères.

8) Cette différence se manifeste, ensuite, dans le fait que les lettres de créance du chef de la mission diplomatique permanente sont toujours à titre personnel, tandis que tel n'est pas le cas pour les missions spéciales. Dans ce dernier cas, même s'il s'agit d'une mission protocolaire, les lettres de créance peuvent aussi être collectives — c'est-à-dire que non seulement le chef, mais aussi les autres membres de la mission sont désignés pour exercer certaines fonctions (situation impossible pour les missions permanentes, où il n'y a pas d'accréditement collectif). S'il s'agit de pleins pouvoirs, ils peuvent être individuels ou collectifs, ou éventuellement supplétifs (autorisation valable pour le chef seul, autorisation stipulant que les déclarations au nom de l'Etat seront faites par le chef et certains membres de la mission, ou bien par une ou plusieurs personnes nommées dans les pleins pouvoirs, sans égard à leur position dans la mission). On a commencé récemment à utiliser de plus en plus souvent les pleins pouvoirs collectifs supplétifs dans les missions spéciales (pour le chef ou un membre déterminé de la mission). Cette solution est pratique (pour le cas où le chef serait empêché d'assister aux négociations, constamment et jusqu'à la fin).

9) En pratique, les membres de la mission spéciale et son personnel sont considérés comme entrant en fonctions en même temps que leur chef, à condition qu'ils soient arrivés ensemble au début de l'activité de la mission. S'ils sont arrivés plus tard, on considère

²²¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1960, vol. II, p. 111 et 174.*

que leur mission commence à partir du jour de leur arrivée, notifiée en temps utile à l'Etat de réception.

10) Il devient de plus en plus rare de faire un accueil protocolaire aux missions spéciales lors de leur arrivée à destination, c'est-à-dire à l'endroit où les négociations doivent avoir lieu. Toutefois, on observe strictement les règles relatives à la réception lorsqu'il s'agit de missions politiques importantes, mais c'est un fait qui n'a de conséquence que du point de vue de la courtoisie protocolaire et n'a aucune importance juridique.

11) Les membres des missions diplomatiques permanentes qui entrent dans la composition de la mission spéciale sont considérés, malgré leur activité dans la mission spéciale, comme conservant leur qualité de diplomates permanents et, pour cette raison, le problème de leur entrée en fonctions à la mission spéciale est d'un intérêt secondaire pour eux.

12) En pratique, les Etats se plaignent de la discrimination en ce qui concerne la réception et l'entrée en fonctions des missions spéciales de la part de l'Etat de réception, même s'il s'agit de missions spéciales de même genre. La Commission considère qu'une telle discrimination est contraire aux principes généraux concernant les relations internationales. Elle est d'avis que le principe de non-discrimination doit aussi dans ce cas être appliqué et demande aux gouvernements de lui faire savoir s'ils estiment qu'une règle correspondante doit être incluse dans l'article. La raison qui a amené la Commission à s'abstenir de formuler une disposition à ce sujet est que très souvent les différences de traitement sont la conséquence des relations entre Etats qui sont plus ou moins bonnes selon les cas.

Article 12

Fin des fonctions d'une mission spéciale

Les fonctions d'une mission spéciale prennent fin notamment par :

a) L'expiration de la durée assignée à la mission spéciale;

b) L'accomplissement de la tâche de la mission spéciale;

c) La notification, par l'Etat d'envoi, de la révocation de la mission spéciale;

d) La notification de l'Etat de réception indiquant qu'il considère la mission terminée.

Commentaire

1) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne contient pas de règles concernant directement la fin des fonctions des missions diplomatiques permanentes. Elle se contente d'une seule disposition sur la fin des fonctions d'un agent diplomatique (art. 43) et de la disposition concernant les cas de rupture des relations diplomatiques ou de rappel de la mission (art. 45).

2) La Commission du droit international, lors de ses débats de 1960²²², a accepté l'opinion qu'une mission spéciale cesse d'exister pour les mêmes causes qui mettent fin aux fonctions des agents diplomatiques des missions permanentes. Toutefois, on a ajouté, comme cause particulière de la cessation des fonctions de la mission spéciale, le cas de l'accomplissement de la tâche assignée²²³.

²²² *Ibid.*, p. 174.

²²³ C'est M. Jiménez de Aréchaga qui avait proposé cet additif; voir *Ibid.*, p. 110.

3) La Commission a suivi l'opinion de la majorité des auteurs de considérer comme accomplie la tâche de la mission spéciale envoyée à une cérémonie ou manifestation protocolaire dès l'achèvement de la cérémonie ou de la manifestation.

4) Dans la première proposition qu'il avait soumise en 1960 en qualité de rapporteur spécial de la Commission, M. Sandström exprimait l'opinion qu'il était également désirable de considérer comme cessation des fonctions le cas où les négociations, objet de la tâche d'une mission spéciale, avaient été rompues. Dans ce cas, la reprise des négociations serait considérée comme l'entrée en fonctions d'une nouvelle mission spéciale. Certains auteurs sont du même avis et considèrent qu'il n'est pas alors nécessaire que la mission spéciale soit révoquée de façon formelle. La Commission trouve fondé l'argument selon lequel le fonctionnement d'une mission spéciale cesse pratiquement par l'interruption ou la suspension *sine die* des négociations ou l'exercice des autres travaux. Mais la Commission a pensé plus convenable de laisser aux Etats d'envoi et de réception de décider s'ils jugent nécessaire de mettre fin dans ce cas à la mission, par application des dispositions des alinéas c) et d) de l'article 12.

Article 13

Siège de la mission spéciale

1. Sauf accord préalable, la mission spéciale a son siège dans la localité proposée par l'Etat de réception et agréée par l'Etat d'envoi.

2. Si la tâche de la mission spéciale comporte des déplacements ou est accomplie par diverses sections ou groupes, la mission spéciale peut avoir plusieurs sièges.

Commentaire

1) La disposition de l'article 13 n'est pas identique à la disposition de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (art. 12). D'abord les missions permanentes doivent avoir leur siège dans la localité où siège le gouvernement. La mission permanente est liée à la capitale de l'Etat accréditaire, tandis qu'une mission spéciale est envoyée de préférence dans la localité où elle doit s'acquitter de sa tâche. Une mission permanente établit exceptionnellement des bureaux dans une autre localité; au contraire, il arrive très souvent qu'une mission spéciale soit, du fait de sa tâche, obligée à se déplacer et à exercer ses fonctions simultanément par l'intermédiaire de divers groupes ou sections. Chaque groupe ou section doit avoir son propre siège.

2) Cette question a été fort peu traitée par la doctrine et, en 1960, la Commission n'a pas jugé nécessaire de s'y arrêter. Elle a pris pour point de départ l'idée que les règles s'appliquant dans ce domaine aux missions permanentes sont sans intérêt pour les missions spéciales et qu'il n'est pas besoin d'avoir de règles spéciales à ce sujet. Toutefois, certains membres de la Commission n'ont pas été alors convaincus, car l'absence de règles à cet égard pourrait donner lieu aux prétentions des missions spéciales de choisir librement leur siège et de réclamer "l'établissement des bureaux dans n'importe quelle partie du territoire de l'Etat de réception"²²⁴.

3) Une mission spéciale dans le territoire de l'Etat de réception demeure, en pratique et en règle générale,

²²⁴ *Annuaire de la Commission du droit international, 1960, vol. II, p. 111 et 174.*

dans la localité désignée par accord mutuel, qui, dans la plupart des cas, n'est pas formellement établie par l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. Par cet accord, la mission spéciale établit habituellement ses bureaux à proximité de l'endroit où elle doit exercer ses fonctions. Si c'est dans la capitale de l'Etat et qu'il existe des relations diplomatiques régulières entre les deux Etats, il est d'usage que les bureaux officiels de la mission spéciale soient installés dans l'hôtel de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi — c'est son adresse officielle pour les notifications, sauf indication contraire. Mais, même dans ce cas, la mission spéciale peut avoir un siège distinct de l'hôtel de l'ambassade.

4) Il est très rare en pratique que le siège de la mission spéciale ne soit pas choisi par accord préalable. Dans le cas exceptionnel où le siège de la mission spéciale n'est pas établi d'avance par accord entre les Etats en question, la pratique est que l'Etat de réception propose une localité convenable pour le siège de la mission spéciale en tenant compte de toutes les circonstances affectant le bon fonctionnement de la mission spéciale. Les opinions sont partagées sur le point de savoir si l'Etat d'envoi est obligé de se soumettre à ce choix de l'Etat de réception. On prétend qu'une telle exigence de la part de l'Etat de réception est contraire au principe de la Charte des Nations Unies relatif à l'égalité souveraine des Etats. La Commission a suggéré un compromis: il appartient à l'Etat de réception de proposer le choix de la localité, mais ce choix doit être agréé par l'Etat d'envoi pour être valable. Cette solution, d'autre part, comporte certains défauts si la proposition n'est pas agréée. La Commission a laissé cette question en suspens.

5) La Commission n'est pas entrée dans les détails de la réglementation pour déterminer la différence entre le siège principal et les autres sièges lorsque la tâche de la mission spéciale exige qu'elle ait plusieurs sièges. En pratique, les usages diffèrent. Une solution soutenue à la Commission était que le siège principal soit dans la localité où se trouve le siège du ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception ou dans une autre localité choisie par accord mutuel, et que les autres sièges soient fixés en vue de faciliter l'exercice des fonctions des sections ou des équipes. Mais la Commission a préféré laisser aux parties en cause le soin de régler cette question par accord.

Article 14

Nationalité du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel

1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi.

2. Les ressortissants de l'Etat de réception ne peuvent faire partie de la mission spéciale qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

3. L'Etat de réception peut se réserver le droit prévu au paragraphe 2 en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi.

Commentaire

1) L'article 14 correspond à l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En 1960, la Commission du droit international n'a pas jugé nécessaire de se prononcer sur la question

de savoir si les règles concernant la nationalité des agents diplomatiques des missions permanentes doivent être appliquées aussi aux missions spéciales. Elle a même posé la règle que l'article 7 de son projet de 1958 qui s'y rapporte ne s'applique pas directement aux missions spéciales²²⁵.

3) La doctrine, par contre, ne considère pas que les ressortissants du pays ne peuvent pas entrer dans la composition des missions spéciales, mais elle souligne que ce problème a été traité différemment par divers pays et à diverses époques²²⁶.

4) La Commission est d'avis qu'il n'existe aucun argument contraire à l'emploi de ressortissants de l'Etat de réception comme diplomates *ad hoc* d'un autre Etat, mais que cela dépend du consentement de l'Etat de réception.

5) Outre la question de savoir si un ressortissant d'un Etat peut exercer les fonctions de diplomate *ad hoc* d'un autre Etat, le problème se pose de savoir s'il doit posséder aussi la nationalité de l'Etat au nom duquel il remplit sa mission. En 1960, la Commission du droit international ne s'est pas non plus prononcée à ce sujet. La pratique récente montre que les ressortissants des Etats tiers et même les apatrides peuvent agir en qualité de diplomates *ad hoc* d'un Etat. Certains membres de la Commission estiment que cette pratique n'est pas souhaitable. Pourtant, des raisons objectives rendent nécessaire le recours à cet expédient et il dépend, en pratique, du seul Etat de réception que la qualité de diplomate *ad hoc* soit ou non reconnue à de telles personnes.

6) La Commission n'a pas spécifiquement mentionné dans le texte l'hypothèse où le chef ou un membre de la mission spéciale ou de son personnel a une double nationalité. Elle est persuadée que, dans le cas où un individu possède une double nationalité, dont celle de l'Etat de réception, ce dernier a le droit, selon les règles actuellement reconnues par le droit international sur la nationalité, ainsi que la pratique de certains pays, de considérer, conformément à la théorie des qualifications, une telle personne comme son propre ressortissant à titre exclusif. Dans la plupart des Etats, la conception qui prédomine, de nos jours encore, est que la nationalité de l'Etat de réception exclut toute autre nationalité, et l'on n'adopte pas, dans ce cas, la thèse que la nationalité étrangère effective exclut la nationalité nominale de l'Etat de réception. S'il s'agit d'un concours de plusieurs nationalités étrangères, l'hypothèse est juridiquement hors de cause, puisqu'elle tomberait, dans un cas pareil, sous le coup de l'alinéa 3 du texte du présent article.

7) La Commission n'a pas non plus examiné la question de savoir si les personnes ayant le statut de réfugiés peuvent être employées, sans approbation spéciale de l'Etat de réception, lorsqu'il ne s'agit pas de personnes originaires de ce pays, en qualité de chefs, de membres de la mission ou de membres du personnel de la mission spéciale.

8) En ce qui concerne les ressortissants de l'Etat de réception que la mission spéciale engage sur place comme personnel auxiliaire parmi les citoyens de l'Etat de réception et les personnes ayant un domicile permanent sur le territoire de celui-ci, le rapporteur spécial est persuadé qu'il ne faut pas appliquer les règles du présent article, mais plutôt le régime valable sous ce

²²⁵ *Ibid.*, p. 174.

²²⁶ Sir Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4^e édition (1957), p. 138 à 141.

rapport selon le droit interne de l'Etat de réception. La Commission n'a pas jugé nécessaire d'adopter une règle spéciale à ce sujet.

9) La Commission ne s'est pas non plus prononcée sur le point de savoir si les étrangers et les apatrides ayant un domicile permanent sur le territoire de l'Etat de réception doivent être assimilés, sous ce rapport, aux nationaux de l'Etat de réception.

Article 15

Droit des missions spéciales d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi

La mission spéciale a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur les locaux de la mission, sur la résidence du chef de la mission et sur les moyens de transport de la mission.

Commentaire

1) La rédaction de l'article 15 suit celle de l'article 20 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission se réserve le droit de déterminer ultérieurement la place de l'article 15, soit dans la partie générale du projet, soit dans la partie spéciale consacrée aux facilités, privilèges et immunités.

3) La Commission du droit international avait déjà, en 1960, reconnu aux missions spéciales le droit d'utiliser le pavillon national de l'Etat d'envoi dans les mêmes conditions que la mission diplomatique permanente²²⁷. En pratique, ces conditions ne sont pas identiques, mais il existe, tout de même, certains cas où cela devient possible. Le rapporteur spécial de la Commission, M. Sandström, a cité le cas du pavillon arboré sur l'automobile du chef de la mission de cérémonie. M. Jiménez de Aréchaga, au cours de la discussion qui a eu lieu à la Commission en 1960, a été d'avis que les missions spéciales (en général et non seulement celles de cérémonie) jouissent du droit d'utiliser ces drapeaux lors de cérémonies où leur usage serait particulièrement indiqué²²⁸.

4) La pratique actuelle doit être conçue à la fois dans un sens plus large et dans un sens plus restreint. Plus large, car ce droit n'est pas limité aux missions de cérémonie mais dépend des circonstances générales (par exemple, des missions spéciales de caractère technique qui circulent dans la zone frontière et même de toutes les missions spéciales en certaines occasions solennelles). Plus restreint, car cet usage est aujourd'hui limité effectivement aux manifestations les plus solennelles et lorsque la mission pense que la situation l'exige; mais, en pratique, cela se réduit à une mesure raisonnable et tend vers la restriction.

5) Toutes les règles valables pour l'usage du pavillon national sont également valables, selon la pratique et de l'avis de la Commission du droit international, pour l'emploi des armes de l'Etat.

6) Certains Etats de réception prétendent dans la pratique qu'ils sont fondés à exiger que les drapeaux de l'Etat d'envoi soient placés sur tous les moyens de transport utilisés par la mission spéciale pour des déplacements dans une zone déterminée. Cette prétention se justifie par l'affirmation que les mesures de protection de la mission spéciale elle-même seront plus faciles si un signe extérieur appelle l'attention des organes de

l'Etat de réception, notamment dans les zones frontalières de sécurité, ou militaires, ou dans des circonstances spéciales. Mais certains Etats s'élèvent contre cette pratique qui crée très souvent des difficultés et expose les missions spéciales à une discrimination. La Commission est d'avis que cette pratique n'est pas universellement reconnue et elle n'a pas inclus une règle correspondante dans le texte de l'article 15.

Article 16

Activités des missions spéciales sur le territoire d'un Etat tiers

1. Les missions spéciales ne peuvent accomplir leurs tâches sur le territoire d'un Etat tiers sans son consentement.

2. L'Etat tiers peut poser des conditions que les Etats d'envoi doivent observer.

Commentaire

1) Aucune règle correspondante ne se trouve dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Mais l'article 7 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires prévoit qu'un poste consulaire établi dans un Etat ne peut exercer de fonctions consulaires dans un autre Etat si ce dernier s'y oppose.

2) Très souvent, les missions spéciales de divers Etats se réunissent et déploient leur activité sur le territoire d'un Etat tiers. C'est une pratique fort ancienne, surtout si les missions ou les diplomates *ad hoc* qui se réunissent appartiennent à des Etats entre lesquels il y a un conflit armé. La Commission du droit international n'a pas noté cette hypothèse en 1960. La doctrine ne s'y arrête pas non plus, mais certains auteurs la mentionnent tout de même, en particulier lorsque les contacts ont lieu par l'intermédiaire de l'Etat sur le territoire duquel ces contacts ont été établis. Qu'il y ait eu ou non médiation ou bons offices de l'Etat tiers, la courtoisie exige indubitablement que celui-ci soit informé, et il est en droit de s'opposer à de telles réunions sur son territoire.

3) Les Etats intéressés n'ont donc pas le droit d'utiliser arbitrairement le territoire d'un Etat tiers pour les réunions de leurs missions spéciales si cela est contraire à la volonté de cet Etat. Pourtant, si l'Etat tiers qui a été dûment informé ne s'est pas opposé à cette intention (il n'est pas nécessaire qu'il donne son consentement formel), il est de son devoir de traiter les missions spéciales avec tous les égards, d'assurer les conditions nécessaires à leur activité et de leur offrir toutes les facilités, tandis que, de l'autre côté, les parties doivent s'abstenir de toute action qui pourrait nuire aux intérêts de l'Etat tiers dans le territoire duquel leur activité se déroule.

4) En pratique, l'approbation préalable de l'Etat tiers se réduit fréquemment à prendre note de la notification (qui peut être même sous forme d'information orale) de l'intention d'envoyer une mission spéciale sur son territoire. Si l'Etat tiers ne fait aucune objection à cette notification et permet l'arrivée de la mission spéciale sur son territoire, on considère que l'approbation a été donnée.

5) La Commission considère comme correcte la pratique de certains Etats, par exemple celle de la Suisse pendant la guerre, de poser des conditions que les parties qui envoient des missions spéciales doivent observer. Ce devoir est indépendant de l'évaluation objective de la question de savoir si leur action est pré-

²²⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 1960, vol. II, p. 103 et 174.*

²²⁸ *Ibid.*, p. 111.

judiciaire aux intérêts de l'Etat tiers sur le territoire duquel se déploie l'activité des missions spéciales.

6) En pratique, il importe de savoir si l'Etat tiers doit non seulement se comporter correctement et impartialement envers les Etats dont les missions se réunissent sur son territoire, en les traitant selon le principe de l'égalité, mais aussi respecter ses propres déclarations s'il les a formulées dans son approbation préalable. Comme cette approbation peut être donnée implicitement, on va encore plus loin: en prenant acte, sans opposition, de la demande d'utiliser son territoire, l'Etat tiers doit être considéré, selon la théorie des actes juridiques unilatéraux en droit international, comme obligé par la demande des parties, à moins qu'il n'y ait apporté certaines réserves.

7) Aux contacts et activités des missions spéciales sur le territoire de l'Etat tiers doivent être assimilés les contacts entre les missions spéciales d'un Etat et les missions diplomatiques permanentes de l'autre Etat, accréditées auprès de l'Etat tiers. Ces contacts sont fréquents et on les mentionne dans les ouvrages comme moyens exceptionnels de communication diplomatique.

Ils permettent un contact direct entre les Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques mutuelles et cela même lorsqu'ils se trouvent en conflit armé.

8) On reconnaît à l'Etat tiers le droit, à tout moment et sans être obligé de motiver sa décision, de retirer l'hospitalité aux missions spéciales sur son territoire et de leur interdire toute activité. Dans ce cas, les Etats d'envoi sont obligés de révoquer immédiatement leurs missions spéciales, et les missions elles-mêmes sont tenues de cesser leurs activités dès le moment où elles apprennent que l'hospitalité leur est retirée. Ce droit appartenant à l'Etat tiers ne signifie pas la rupture des relations diplomatiques avec les Etats en question, ni la proclamation comme personnes *non gratae* du chef de la mission et de ses membres. Il s'agit simplement de la révocation du consentement donné par l'Etat tiers à l'activité des missions spéciales sur son territoire. La Commission a été d'avis que le paragraphe 1 de l'article 16 suffisait et que le mot "consentement" signifie que, pendant toute la durée des activités des missions spéciales des Etats étrangers, le consentement de l'Etat tiers continue à être nécessaire.

Chapitre IV

PROGRAMME DE TRAVAIL ET ORGANISATION DES SESSIONS FUTURES

36. Après discussion au cours de deux séances privées, les 19 et 22 juin 1964, et après examen par les membres du bureau et les rapporteurs spéciaux, la Commission a adopté, à sa 749^e séance, son programme de travail pour 1965 et 1966. Elle a décidé d'achever l'étude du droit des traités et des missions spéciales au cours de cette période. Quant aux autres sujets qui figurent à son ordre du jour, la Commission a décidé de donner la priorité à son étude sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Les questions de la succession d'Etats et de gouvernements et de la responsabilité des Etats seront traitées dès que l'étude des sujets susmentionnés aura été achevée.

37. Ces décisions ont été prises eu égard, notamment, au fait que le présent mandat des membres de la Commission vient à expiration à la fin de 1966 et qu'il est souhaitable, avant cette date, non seulement d'achever l'étude du droit des traités, mais encore l'étude de la question des missions spéciales. Cette question a été choisie de préférence à celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, en raison de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale, en date du 5 décembre 1958, qui spécifiait notamment que la question des relations entre les Etats et les organisations internationales intergouvernementales serait examinée "en temps opportun, après que l'étude des relations et immunités diplomatiques, des relations et immunités consulaires et de la diplomatie *ad hoc* aurait été achevée par l'Organisation des Nations Unies". En outre, la question des missions spéciales a déjà fait l'objet d'un projet dont plusieurs articles ont été discutés à la présente session.

38. Le souci de terminer l'étude de plusieurs questions avant la fin de 1966 a conduit la Commission à aborder le problème de la durée de ses sessions. Afin d'être à même de réaliser son programme pour 1964, la Commission a décidé de prolonger d'une semaine sa présente session. Elle a regretté qu'en raison de circonstances extérieures telles que le renvoi des dates de la dix-neuvième session de l'Assemblée générale il ne

lui soit pas possible de tenir une session supplémentaire d'hiver en 1965, comme elle en avait eu l'intention. Elle croit, toutefois, indispensable de tenir une session d'hiver de quatre semaines en 1966, afin de disposer du temps minimum nécessaire pour achever l'important programme de travail à exécuter d'ici la fin de sa session de 1966.

39. La Commission a l'intention, après avoir examiné les observations des gouvernements, d'achever en 1965 la seconde lecture de la première partie et du plus grand nombre d'articles possible de la deuxième partie de son projet sur le droit des traités, suivant les suggestions du rapporteur spécial. A la même session, elle poursuivra l'étude des missions spéciales et des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. En 1966, la Commission achèvera les articles restants de son projet sur le droit des traités, ainsi que le projet sur les missions spéciales. Parallèlement, et dans la limite du temps disponible, la Commission poursuivra son étude sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales et son travail préparatoire sur la succession d'Etats et de gouvernements et sur la responsabilité des Etats, matières qui constitueront l'objet principal de ses travaux durant les sessions postérieures à 1966.

40. En conséquence, la Commission a décidé de demander au Secrétariat de prier les gouvernements de présenter leurs observations sur la deuxième partie du projet relatif au droit des traités au plus tard en janvier 1965, afin que la Commission puisse les examiner à sa session de 1965; elle a également décidé de demander aux gouvernements de présenter dès que possible leurs observations sur la troisième partie du projet relatif au droit des traités, terminée par la Commission en 1964, afin de pouvoir achever l'ensemble de l'étude du droit des traités avant la fin de 1966. Le projet sur les missions spéciales, une fois achevé en 1965, sera soumis aux gouvernements, qui seront alors priés de faire connaître leurs observations en temps voulu pour que la Commission achève ses travaux sur ce sujet en 1966.

Chapitre V

AUTRES DECISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

A. — Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales

41. La Commission a poursuivi l'examen du premier rapport (A/CN.4/161 et Add.1) soumis, en 1963, par le rapporteur spécial, M. El-Erian²²⁹. En même temps que ce rapport, la Commission a examiné une liste de questions que le rapporteur spécial avait proposée dans un document de travail (A/CN.4/L.104) pour qu'elle serve de base de discussion en vue de définir le champ du sujet et la manière de le traiter. Ces questions étaient les suivantes :

a) Champ du sujet [interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale] ;

b) Manière de concevoir le sujet (la Commission devait-elle traiter la question comme un sujet indépendant ou en fonction de la manière dont elle aurait traité les autres sujets?) ;

c) Manière de traiter la question (convenait-il de donner la priorité à la question du "droit diplomatique" dans son application aux relations entre les Etats et les organisations internationales?) ;

d) Ordre de priorité (devait-on aborder la question du statut des missions permanentes accréditées auprès des organisations internationales et des délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci, avant la question du statut des organisations internationales et de leurs agents?) ;

e) La question de savoir si la Commission devait centrer avant tout ses travaux sur les organisations internationales de caractère universel ou s'occuper également des organisations régionales.

42. A ses 755^e, 756^e et 757^e séances, la Commission a examiné ces questions ainsi qu'un certain nombre d'autres questions connexes qui se sont posées dans le cadre du sujet. La majorité de la Commission, tout en reconnaissant en principe l'ampleur de la matière à étudier, a estimé que, dans l'immédiat, il conviendrait de donner la priorité à la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Diverses suggestions faites par des membres de la Commission seront prises en considération par le rapporteur spécial lors de l'élaboration de son second rapport.

B. — Coopération avec d'autres organismes

43. La Commission a examiné, à sa 768^e séance, le 17 juillet, la question de la coopération avec d'autres organismes.

44. Elle a pris acte du rapport de M. Eduardo Jiménez de Aréchaga (A/CN.4/172) sur les travaux de la sixième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, tenue, au Caire, du 23 février au 6 mars 1964, et à laquelle il avait assisté en qualité d'observateur de la Commission.

45. Le Comité juridique consultatif africano-asi-

²²⁹ La discussion du rapport a commencé à la quinzième session de la Commission, et un document de travail (A/CN.4/L.103) a été présenté par le rapporteur spécial. La discussion devait se poursuivre à la session de janvier 1964, mais celle-ci n'a pas eu lieu.

tique a été représenté par M. Hafez Sabek, qui a pris la parole devant la Commission.

46. Après avoir examiné l'invitation permanente que lui a adressée le secrétaire du Comité juridique consultatif africano-asiatique d'assister aux sessions du Comité, la Commission a prié son président, M. Roberto Ago, d'assister comme observateur à la prochaine session du Comité, ou, en cas d'empêchement, de nommer un autre membre de la Commission ou le secrétaire de celle-ci pour représenter la Commission à cette réunion. La prochaine session du Comité doit se tenir à Bagdad, en février 1965.

47. Aucune communication n'a été reçue, à la présente session, des organes juridiques de l'Organisation des Etats américains quant à la future session du Conseil interaméricain de jurisconsultes.

48. La Commission a pris connaissance d'une lettre que M. F. Dumon, président de l'Union internationale des magistrats, avait adressée au secrétaire de la Commission et dans laquelle il demandait que l'Union soit admise à collaborer avec la Commission du droit international. Etant donné que l'ordre du jour de l'Union ne comporte pas pour le moment de sujets correspondant à ceux qu'étudie la Commission, celle-ci a prié son secrétaire de demander à l'Union de l'aviser lorsqu'elle aurait l'intention d'entreprendre l'étude de questions liées à celles que la Commission examine, afin que la demande de l'Union de coopérer avec la Commission du droit international soit alors de nouveau soumise à la Commission.

49. A sa 768^e séance, la Commission a pris note du mémorandum préparé par le Secrétariat (A/CN.4/171) au sujet de la distribution des documents de la Commission. Ce mémorandum avait été soumis comme suite à la demande que la Commission avait formulée à sa quinzième session²³⁰, lors de l'examen du point de l'ordre du jour relatif à la coopération avec d'autres organismes. Après un échange de vues, la Commission a envisagé la possibilité de constituer, à sa prochaine session, un comité chargé d'étudier les problèmes en jeu.

C. — Date et lieu de la prochaine session

50. La Commission a décidé de tenir sa prochaine session à l'Office européen des Nations Unies, du 3 mai au 9 juillet 1965.

D. — Représentation à la dix-neuvième session de l'Assemblée générale

51. La Commission a décidé de se faire représenter à la dix-neuvième session de l'Assemblée générale, aux fins de consultation, par son président, M. Roberto Ago.

E. — Hommage au Secrétaire de la Commission

52. A sa 767^e séance, le 16 juillet, la Commission a rendu hommage à M. Yuen-li Liang, directeur de la Division de la codification au Service juridique de l'Organisation des Nations Unies, qui a exercé avec tant de distinction les fonctions de secrétaire de la Commission depuis 1949 et qui prendra sa retraite à l'issue de la présente session.

²³⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509), par. 70.

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.
TECHNICAL BOOKS (PTY) LTD, Faraday House, P. O. Box 2866, 40 St. George's Street, Cape Town.
CAMEROUN: LIBRAIRIE DU PEUPLE AFRICAIN Le Grante, B. P. 1197, Yaoundé.
DIFFUSION INTERNATIONALE CAMEROUNAISE DU LIVRE ET DE LA PRESSE, Sangmelima.
CONGO (Léopoldville): INSTITUT POLITIQUE CONGOLAIS, B. P. 2307, Léopoldville.
ETHIOPIE: 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.
LIBYE: SUKKI EL JERBI (BOOKSELLERS) P. O. Box 78, Istiklal Street, Benghazi.
MAROC: AUX BELLES IMAGES 281, avenue Mohammed V, Rabat.
NIGÉRIA: UNIVERSITY BOOKSHOP (NIGERIA) LTD. University College, Ibadan.
NYASALAND: BOOKERS (NYASALAND) LTD. Lontyre House, P. O. Box 34, Blantyre.
UGANDA: UGANDA BOOKSHOP P. O. Box 145, Kampala.
RÉPUBLIQUE ARABE UNIE: LIBRAIRIE "LA RENAISSANCE D'ÉGYPTÉ" 9 Sh. Adly Pasha, Le Caire.
AL NAHDA EL ARABIA BOOKSHOP 32 Abd-el-Khalek Sarwat, Le Caire.
RHODÉSIE DU NORD: J. BELDING, P. O. Box 750, Mufulla.
RHODÉSIE DU SUD: THE BOOK CENTRE, First Street, Salisbury.
TANGANYIKA: DAR-ES-SALAAM BOOKSHOP P. O. Box 9630, Dar es-Salam.

AMÉRIQUE DU NORD

CANADA: L'IMPRIMEUR DE LA REINE Ottawa, Ontario.
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE: SALES SECTION, UNITED NATIONS, New York.
Puerto Rico: PAN AMERICAN BOOK CO. P. O. Box 3511, San Juan 17.
BOOKSTORE, UNIVERSITY OF PUERTO RICO Rio Piedras.

AMÉRIQUE LATINE

ARGENTINE: EDITORIAL SUDAMERICANA, S. A. Aisina 500, Buenos Aires.
BOLIVIE: LIBRERIA SELECCIONES, Casilla 972, La Paz.
LOS AMIGOS DEL LIBRO Calle Perú esq. España, Casilla 459, Cochabamba.
BRESIL: LIVRARIA AGIR Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro.
LIVRARIA FREITAS BASTOS, S. A. Caixa Postal 899, Rio de Janeiro.
LIVRARIA KOSMOS EDITORA Rua Rosario 135/137, Rio de Janeiro.
CHILI: EDITORIAL DEL PACIFICO, Ahumada 57, Santiago.
LIBRERIA IVENS, Casilla 205, Santiago.
COLOMBIE: LIBRERIA AMERICA, Calle 51 Núm. 49-58, Medellín.
LIBRERIA BUCHHOLZ Av. Jiménez de Quesada 8-40, Bogotá.
COSTA RICA: IMPRENTA Y LIBRERIA TREJOS Apartado 1313, San José.
CUBA: CUBARTIMPEX Apartado Postal 6540, La Habana.
EL SALVADOR: LIBRERIA CULTURAL SALVADOREÑA 2a. Av. Sur, San Salvador.
MANUEL NAVAS Y CIA. 1a. Avenida Sur 37, San Salvador.
ÉQUATEUR: LIBRERIA CIENTIFICA Casilla 362, Guayaquil.
LIBRERIA UNIVERSITARIA Calle García Moreno 739, Quito.
GUATEMALA: LIBRERIA CERVANTES 5a. Av. 9 39, Zona 1, Guatemala.
SOCIEDAD ECONOMICA-FINANCIERA 6a. Av. 14-33, 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: JOSE MENEDEZ 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.
LIBRERIA STUDIUM, S. A. Amargura 939, Apartado 2139, Lima.
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE: LIBRERIA DOMINICANA Mercedes 49, Santo Domingo.
URUGUAY: LIBRERIA RAFAEL BARRETT Ramón Anador 4030, Montevideo.
REPRESENTACION DE EDITORIALES, PROF. H. D'ELIA Plaza Gaganca 1342, 1° piso, Montevideo.
VENEZUELA: LIBRERIA DEL ESTE Av. Miranda, No. 52, Edif. 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, Taipei, Taiwan.
THE COMMERCIAL PRESS, LTD. 211 Honan Road, Shanghai.
CORÉE (RÉPUBLIQUE DE): EUL-YOOL 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.
INDONÉSIE: PEMBANGUNAN, LTD. Gunung Sahari B4, Jakarta.
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: PHILIPPINE EDUCATION COMPANY, INC. 1104 Castillejos, P. O. Box 620, Quiapo, 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, Saïgon.

EUROPE

ALLEMAGNE (RÉP. FÉDÉRALE D'): R. 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.
GEORG FROMME & CO., Spengergasse 39, Wien, V.
BELGIQUE: AGENCE ET MESSAGERIES DE LA PRESSE, S. A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
BULGARIE: RAZNOIZNOS, 1, Tzar Assen, Sofia.
CHYPRE: PAN PUBLISHING HOUSE 10 Alexander the Great Street, Strovolos.
DANEMARK: EJNAR MUNKSGAARD, LTD. Nørregade 6, København, K.
ESPAGNE: AGUILAR S. A. DE EDICIONES Juan Bravo 38, Madrid 6.
LIBRERIA BOSCH, Ronda Universidad 11, Barcelona.
LIBRERIA MUNDI-PRENSA, Castello 37, Madrid.
FINLANDE: AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA 2 Keskuskatu, Helsinki.
FRANCE: EDITIONS A. PÉDONE 13, rue Soufflot, Paris (V).
GRÈCE: LIBRAIRIE KAUFFMANN 28, rue du Stade, Athènes.
HONGRIE: KULTURA, B. P. 149, Budapest 62.

IRLANDE: STATIONERY OFFICE, Dublin.
ISLANDE: BÓKAVERZLUN SIGFÓRAR EYMUNDSSONAR H. F. Austurstræti 18, Reykjavik.
ITALIE: LIBRERIA COMMISSIONARIA SANSONI Via Gino Capponi 26, Firenze, et Via Paolo Mercuri 19/B, Roma.
AGENZIA E. I. O. U., Via Meravigli 16, Milano.
LUXEMBOURG: LIBRAIRIE J. TRAUSSCHSCHUMMER 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 14-16, B. P. 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.
TURQUIE: LIBRAIRIE HACHETTE 469 Istiklal Caddesi, Beyoğlu, Istanbul.
UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES: MEJDOUNARODNAJA KNIGA Molskenskaja Plochtchad, Moskva.
YUGOSLAVIE: CANKARJEVA ZALOŽBA, Ljubljana, Slovenie.
DRŽAVNO PREDUZEĆE Jugoslovenska Književ, Terazije 27/11, Beograd.
PROSVJETA, S. Trg Bratstva i Jedinstva, Zagreb.
PROSVETA PUBLISHING HOUSE, Import-Export Division, B. P. 559, Terazije 16/1, Beograd.

INDES OCCIDENTALES

BERMUDES: BERMUDA BOOK STORES Reid and Burnaby Streets, Hamilton.
CURAÇAO (ANTILLES NÉERLANDAISES): BOEKHANDEL SALAS, B. P. 44.
GUYANE BRITANNIQUE: BOOKERS STORES, LTD. 20-23 Church Street, Georgetown.
JAMAÏQUE: SANGSTERS BOOK ROOM 91 Harbour Street, Kingston.
TRINITÉ ET TOBAGO: CAMPBELL BOOKER LTD., Port of Spain.

MOYEN-ORIENT

IRAK: MACKENZIE'S BOOKSHOP, Baghdad.
IRAN: MEHR AYIN BOOKSHOP Abbas Abad Avenue, Isfahan.
ISRAËL: BLUMSTEIN'S BOOKSTORES 35 Allenby Rd. et 48 Nachlat Benjam. 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: U. N. ASSOCIATION OF AUSTRALIA McEwan House, 343 Little Collins St., Melbourne C. 1, Vic.
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.
COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD. 363 Swanston Street, Melbourne, Vic.
THE UNIVERSITY BOOKSHOP, Nediands, 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).

Les publications de l'Organisation des Nations Unies peuvent être achetées ou commandées en librairie dans le monde entier et payées en monnaie locale. Pour plus amples renseignements, écrire à la Section des ventes, ONU, New York, N. Y. 10017, ou à la Section des ventes, ONU, Palais des Nations, Genève (Suisse).