



SOMMAIRE

Point 84 de l'ordre du jour:

Rapports de la Commission du droit international sur la deuxième partie de sa dix-septième session et sur sa dix-huitième session (suite)

Page

27

Président: M. Vratislav PĚCHOTA
(Tchécoslovaquie).

POINT 84 DE L'ORDRE DU JOUR

Rapports de la Commission du droit international sur la deuxième partie de sa dix-septième session et sur sa dix-huitième session (suite) [A/6309 et Add.1, A/6348 et Corr.2, A/C.6/371]

1. M. N. SINGH (Inde) dit que la codification du droit des traités présente une importance capitale pour le droit international en général, car les traités sont non seulement une source permanente du droit, mais aussi l'expression première de la volonté de l'Etat de soumettre à une réglementation ses relations avec d'autres Etats; ils touchent en outre aux domaines les plus divers, y compris la création d'organisations internationales. Le projet d'articles sur le droit des traités, œuvre de la Commission du droit international, a donc une place unique parmi les travaux de codification (voir A/6309). La Sixième Commission, qui en est saisie, a pour principale tâche de veiller à ce que cette codification devienne rapidement et efficacement une fructueuse législation internationale que les Etats souverains puissent accepter et qui engage la communauté internationale. Il lui appartient, pour arriver à ce résultat, de prendre les mesures nécessaires, notamment sur le plan de la procédure. Dans cet ordre d'idées, la délégation indienne croit que la Sixième Commission devrait renoncer à examiner elle-même le projet d'articles, pour approbation et adoption car, outre qu'elle serait dans l'impossibilité matérielle d'étudier comme il convient chacun des articles, ses travaux n'aboutiraient pas au but recherché. Elle devrait, au contraire, réunir une conférence diplomatique de plénipotentiaires chargée de rédiger une convention multilatérale que les Etats souverains pourraient accepter et ratifier après avoir pris pleinement part à son élaboration. Cette méthode repose sur de nombreux précédents: c'est en effet celle à laquelle on a eu recours pour élaborer les conventions sur les relations diplomatiques, sur les relations consulaires et sur la réduction des cas d'apatridie, et pour formuler le droit de la mer. C'est également celle que recommande la Commission du droit international.

2. En ce qui concerne le contenu même du projet d'articles, la délégation indienne ne fera que des observations d'ordre général, étant entendu que les vues quelque peu divergentes qu'elle pourrait avoir sur certains articles seront exprimées à la conférence, à qui il appartiendra d'aplanir les difficultés de ce genre qui lui seront soumises. Le premier mérite du projet, en tout cas, est d'offrir une solution fondée sur la logique juridique et sur le critère d'une acceptabilité générale. Les rapports qui le contiennent ont été conçus comme devant être aussi complets que possible sans sacrifier pour autant à la précision. Ainsi qu'il ressort, par exemple, du lucide commentaire relatif à l'article 2, la Commission du droit international a dépassé, sur la définition du terme "traité", le projet de convention de Harvard sur le droit des traités^{1/}.

3. En second lieu, la codification proposée assure un équilibre judicieux entre les éléments *lex lata* et les éléments de *lege ferenda*. Il fallait éviter de faire pencher la balance en faveur des uns au détriment des autres, car cela aurait pu provoquer des malentendus et des inquiétudes, notamment eu égard au fait que les nouveaux Etats tiennent à savoir ce qu'est le droit existant avant de consentir à le développer pour le rendre tel qu'il devrait être. Certes, il est unanimement admis que toute tentative de codification doit comporter un élément de développement du droit. Le codificateur comble inévitablement les lacunes et modifie le droit à la lumière des faits nouveaux. Pour sa part, la délégation indienne se félicite de constater que le projet d'articles représente une juste combinaison des deux éléments et que celles de ses dispositions qui relèvent du développement progressif du droit international sont à la fois justifiées et nécessaires.

4. Le fait que le projet, aux articles 26, 49 et 50 ainsi que dans les commentaires y relatifs, affirme la prépondérance de la Charte en la matière est également très satisfaisant, de l'avis de la délégation indienne, étant donné le rôle important que peut jouer l'Organisation internationale dans l'évolution future de l'ordre mondial.

5. S'agissant des modalités de la conférence diplomatique envisagée, qui sont traitées avec une grande compétence dans le mémoire du Secrétaire général (A/C.6/371), la délégation indienne souhaite que la division des travaux en deux parties, de même que la création de deux commissions principales, ne soient pas imposées *a priori* à la conférence. Il faut certes prévoir, aux fins du financement, une division possible des travaux et une longue durée de la conférence,

^{1/} *American Journal of International Law*, vol. 29, No 4, Supplement, octobre 1935.

mais il faut se garder de prescrire de façon rigide telle ou telle solution. Il faudrait sans doute transmettre à la conférence, comme premier élément d'appréciation au sujet de son organisation, le document A/C.6/371.

6. La délégation indienne estime, d'autre part, que la conférence devrait avoir lieu en 1968 et, en tout cas, pas plus tard que 1969, de manière que l'impulsion donnée par la Commission du droit international porte tous ses fruits. En ce qui concerne le choix du lieu de la conférence, l'économie devrait être le critère décisif à moins que, pour des considérations de commodité, les Etats ne préfèrent qu'elle se tienne à Genève. Il faudrait éviter d'instituer à la conférence un débat général qui serait futile et prendrait beaucoup de temps. L'invitation d'experts et d'observateurs qui pourraient fournir des indications à la conférence serait très souhaitable. A cet égard, M. Singh appuie la proposition du Canada et du Nigéria tendant à prier sir Humphrey Waldock de participer aux travaux de la conférence sur le droit des traités, comme M. François avait pris part à la Conférence sur le droit de la mer.

7. Passant à la question du programme des travaux futurs de la Commission du droit international, le représentant de l'Inde souligne que les nouveaux Etats s'intéressent à la codification du droit régissant la succession d'Etats, notamment à propos des traités, plus qu'à tout autre domaine du droit international. Sa délégation partage entièrement les vues des délégations du Canada, du Ghana et du Nigéria selon lesquelles la Commission du droit international devrait se saisir aussitôt que possible de cette question, ainsi que de celle de la responsabilité des Etats. Il serait, d'autre part, opportun que la conférence sur le droit des traités étudie le problème des traités conclus avec des organisations internationales, sur lequel le projet d'articles est muet, et il faudrait donc que la Commission du droit international établisse en temps utile un projet à cette fin.

8. M. POTOČNY (Tchécoslovaquie) félicite la Commission du droit international de la contribution qu'elle a apportée non seulement à la codification mais aussi au développement progressif du droit des traités en rédigeant sur cette matière un projet d'articles.

9. L'importance de cette réalisation se mesure au fait que si, jusqu'à la première guerre mondiale, le droit international était essentiellement affaire de coutume, depuis lors, les traités internationaux et notamment les conventions multilatérales générales sont devenus la source principale du droit international contemporain. Cela est consacré tant dans le troisième alinéa du préambule de la Charte des Nations Unies qu'à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. Cela étant, c'est par la préparation de conventions multilatérales générales que la Commission du droit international peut le mieux s'acquitter de la tâche de codification et de développement progressif que lui a confiée l'Assemblée générale; en ce qui concerne plus particulièrement le droit des traités, elle a donc eu doublement raison de préférer à la rédaction d'un simple code déclaratif celle d'un projet d'articles capable de servir de base à la conclusion d'un instrument ayant force obli-

gatoire. Cette procédure a en outre l'avantage de permettre à tous les nouveaux Etats de participer directement à la formulation des normes du droit des traités.

10. La délégation tchécoslovaque approuve la Commission du droit international d'avoir expressément restreint la portée des articles contenus dans le projet aux seuls traités conclus entre Etats, à l'exclusion des accords internationaux conclus entre des Etats et des organisations internationales, ou entre plusieurs organisations internationales.

11. Elle considère également qu'il est essentiel que la convention qui sera conclue en la matière contienne un article spécifiant que tout Etat a la capacité de conclure des traités. Il s'agit de consacrer par là le principe du droit international selon lequel tous les Etats jouissent de l'égalité souveraine, ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'un autre ordre pouvant exister entre eux. Ce principe a été affirmé à l'unanimité par le Comité spécial (1966) des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats (voir A/6230).

12. La capacité de tout Etat de conclure des traités doit s'entendre également de la capacité d'accepter un traité ou d'y adhérer et, par conséquent, de devenir partie à des traités multilatéraux qui concernent ou régissent des questions mettant en jeu ses intérêts légitimes. Tout traité multilatéral général étant conclu au nom de la collectivité internationale, appartient à cette collectivité dans son ensemble et ne devrait pas être clos à l'adhésion des Etats qui n'ont pas participé à la conférence internationale chargée d'en élaborer le texte ou qui ne sont pas membres des organisations internationales sous les auspices desquelles a été préparé le traité. Agir autrement est faire preuve de discrimination à l'endroit de ces Etats, en violation flagrante du principe de l'égalité souveraine des Etats et du principe de l'universalité. De plus, une telle attitude compromet sérieusement non seulement la cause de la coopération pacifique entre les Etats, mais aussi les objectifs mêmes en vue desquels a été conclu le traité multilatéral général en question. Cette pratique discriminatoire existe malheureusement depuis des années, mais la codification et le développement progressif du droit des traités fournissent précisément l'occasion d'y mettre fin et de déclarer que tout traité multilatéral général, c'est-à-dire tout traité relatif à des normes générales de droit international ou portant sur des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats, est ouvert à la participation de tous les Etats. Une disposition dans ce sens ne figure pas dans le projet d'articles, mais la délégation tchécoslovaque espère que la conférence de plénipotentiaires qui sera chargée de conclure une convention sur le droit des traités remédiera à cette lacune.

13. Il ne suffit pas de conclure des traités, il faut également, pour l'avenir de la coopération internationale dans les domaines économique, technique, social et culturel, et pour l'avenir de la coexistence pacifique elle-même, que les obligations découlant des traités internationaux soient fidèlement observées

par tous. La Tchécoslovaquie est convaincue de cette nécessité et son histoire montre qu'elle prêche d'exemple. Mais, par le passé, les Etats impérialistes n'ont que trop souvent fait fi de leurs obligations, et l'Allemagne nazie a même poussé son mépris des traités internationaux jusqu'à provoquer la seconde guerre mondiale. Actuellement encore, la guerre du Viet-Nam résulte entre autres de la violation flagrante des accords de Genève sur l'Indochine.

14. Il serait donc indiqué que le principe pacta sunt servanda, principe capital du droit international qui fait l'objet de l'article 23, soit également énoncé au préambule de la future convention.

15. La délégation tchécoslovaque souhaite qu'il soit tenu compte, dans la rédaction définitive de l'article 23 lui-même, des résultats de l'examen par l'Assemblée générale de la question de la codification et du développement progressif du principe que les Etats remplissent de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées conformément à la Charte. Elle souhaiterait également qu'il y soit précisé que les "traités en vigueur" auxquels s'applique le principe pacta sunt servanda sont uniquement les traités internationaux conclus librement, d'égal à égal, et conformément au droit international. Ce principe ne saurait en effet s'appliquer aux traités dont la conclusion a été obtenue par la contrainte. De tels traités sont en fait déclarés nuls ab initio par l'article 49 du projet d'articles, mais la délégation tchécoslovaque voudrait que dans le texte définitif de cet article il soit indiqué que la notion de contrainte englobe non seulement la menace ou l'emploi de la force, mais aussi d'autres formes de coercition, comme la pression économique.

16. Le principe pacta sunt servanda ne s'applique pas non plus, d'après l'article 50, aux traités en conflit avec une norme impérative du droit international général. Au nombre de ces normes doivent figurer, selon la délégation tchécoslovaque, le principe du non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, le principe du règlement pacifique des différends, le devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, le principe de l'égalité souveraine des Etats et le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. M. Potocný évoque à ce sujet l'accord tristement célèbre de Munich qui a foulé aux pieds l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Tchécoslovaquie, en violation flagrante des normes impératives du droit international, du Pacte de la Société des Nations et du Pacte Briand-Kellogg. La délégation tchécoslovaque ne peut passer sous silence le fait que la République fédérale d'Allemagne refuse encore de se dissocier sans ambages de cet accord et d'en reconnaître la nullité ab initio.

17. En ce qui concerne l'organisation de la conférence de plénipotentiaires dont la Commission du droit international a recommandé la convocation, la délégation tchécoslovaque, sous toute réserve et compte tenu des avantages et inconvénients des diverses solutions proposées par le Secrétaire dans l'intéressant mémoire qu'il a présenté (A/C.6/371), préférerait en principe voir la conférence se dérouler sans interruption plutôt qu'en deux sessions séparées par un intervalle d'un an. La difficulté et la complexité du texte à établir, très réelles certes, ne sont pas

néanmoins supérieures à celles du texte des Conventions sur le droit de la mer, sur les relations diplomatiques ou sur les relations consulaires, qui ont été adoptées en une session unique, et il devrait être possible de les réduire sensiblement en veillant à assurer à la conférence une préparation très poussée, en procédant à un nouvel examen du projet d'articles lors de la session suivante de l'Assemblée générale et, enfin, en envisageant d'Etat à Etat des possibilités d'accord et de compromis sur les questions controversées.

18. Il est fort regrettable que le mémoire du Secrétaire général ne traite pas de la question de la participation à la conférence envisagée. Tous les Etats du monde ont à cœur la codification et le développement progressif du droit des traités, car le droit de conclure des traités internationaux est l'une des prérogatives les plus importantes d'un Etat souverain. En outre, de toutes les branches du droit international, le droit des traités est incontestablement celle dont la portée est la plus universelle puisque ses dispositions sont appelées à régir la pratique de tous les Etats. Il est donc essentiel de permettre à tous les Etats intéressés de participer à une conférence diplomatique sur le droit des traités. La délégation tchécoslovaque insistera donc pour que la conférence soit ouverte à tous les Etats et non pas seulement aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions spécialisées.

19. Enfin, comme il importe que la convention, une fois élaborée, recueille l'adhésion la plus large possible, il conviendrait de prévoir, pour l'adoption de son texte en séance plénière, non pas la majorité simple, mais la majorité des deux tiers. Il ne saurait en effet y avoir de développement progressif ni de codification du droit international sans la collaboration de la grande majorité des Etats, quels que soient leur système économique et social ou le stade de développement auquel ils sont parvenus.

20. M. NACHABE (Syrie) tient à rendre hommage aux membres de la Commission du droit international et à ses rapporteurs spéciaux, plus particulièrement à sir Humphrey Waldock, qui ont su mener à bien des travaux qui marqueront une étape importante dans la voie du développement progressif et de la codification du droit international au profit de la communauté internationale tout entière. Il remercie également le Président de la dix-huitième session de la Commission du droit international de son exposé si lucide des caractéristiques du projet d'articles sur le droit des traités. La délégation syrienne espère qu'après les quatre conventions déjà conclues sur le droit de la mer, sur la réduction des cas d'apatridie, sur les relations et immunités diplomatiques et sur les relations consulaires, une convention sur le droit des traités viendra enrichir le droit conventionnel écrit, qui est la meilleure source du droit régissant les relations entre Etats souverains et égaux.

21. La Syrie a suivi avec le plus grand intérêt les travaux de la Commission du droit international, et la délégation syrienne a eu l'occasion, lors de sessions précédentes de l'Assemblée générale, de présenter à la Sixième Commission les observations de son gouvernement sur les trois projets provisoires d'articles sur le droit des traités. M. Nachabe voudrait

rappeler deux de ces observations. La première porte sur l'effet des réserves, plus précisément l'effet de l'objection aux réserves, question à laquelle la Commission du droit international a consacré successivement l'article 20 de son premier projet d'articles^{2/}, l'article 21 de son projet révisé^{3/} et l'article 19 de son projet définitif (voir A/6309).

22. La délégation syrienne avait noté avec satisfaction que le premier texte proposé par la Commission du droit international pour l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 20^{4/}, qui restreignait les effets d'une objection à une réserve aux relations entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat ayant fait objection à cette réserve, marquait déjà un certain progrès par rapport à la pratique généralement suivie dans le passé, qui étendait ces effets à tous les Etats parties au traité; il suffisait alors qu'un Etat fasse objection à une réserve formulée par un autre Etat pour que le traité cesse d'être en vigueur non seulement entre l'auteur de l'objection à la réserve et l'auteur de cette réserve, mais aussi entre ce dernier et tous les autres Etats parties au traité.

23. La délégation syrienne aurait néanmoins souhaité restreindre encore davantage l'effet de l'objection à une réserve en le faisant porter seulement sur la ou les dispositions faisant l'objet de la réserve, toutes les autres dispositions du traité demeurant en vigueur entre les deux Etats en question. On ne voit pas, en effet, la nécessité d'étendre à toutes les dispositions d'un traité l'effet de l'objection à une réserve, alors que la controverse entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat qui fait objection à cette réserve ne porte que sur une de ces dispositions ou quelques-unes seulement, surtout s'il est possible d'exclure les dispositions en question sans vider le traité de son contenu essentiel. Le souci de la délégation syrienne était de favoriser l'adhésion du plus grand nombre possible d'Etats aux traités multilatéraux généraux, qui sont conclus d'ordinaire dans l'intérêt de la communauté internationale. Aussi a-t-elle été heureuse de constater que la Commission du droit international avait marqué un nouveau progrès dans cette voie en adoptant sur ce point un texte révisé^{5/}, dont le libellé est repris dans son projet définitif (voir A/6309, art. 19, par. 3) et qui prévoit que lorsqu'un Etat qui a formulé une objection à une réserve accepte de considérer le traité comme étant en vigueur entre lui-même et l'Etat auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre les deux Etats, dans la mesure prévue par la réserve. Cependant, ce texte ne donne pas encore entière satisfaction à la délégation syrienne du fait que le maintien en vigueur du traité en question demeure subordonné à l'accep-

tation de l'Etat qui a fait objection à la réserve. M. Nachabe espère que l'évolution ainsi amorcée par la Commission du droit international se poursuivra dans le sens souhaité par sa délégation.

24. La deuxième observation de la délégation syrienne touche à la question des règles d'un traité devenant obligatoires par la formation d'une coutume internationale, à laquelle la Commission du droit international a consacré l'article 62 de son projet provisoire^{6/}, puis l'article 34 de son projet définitif (voir A/6309). Comme la délégation syrienne l'avait signalé lors de la vingtième session de l'Assemblée générale, la Commission du droit international a souligné dans le commentaire relatif à l'article 34 que ces règles ne deviennent obligatoires pour des Etats tiers que si elles sont reconnues par ces Etats comme règles du droit coutumier (voir A/6309). Pour la délégation syrienne, c'est là un élément essentiel qu'il conviendrait de mentionner expressément dans le texte de l'article 34.

25. Passant à la question des missions spéciales (voir A/6309, chap. III), M. Nachabe appuie les recommandations de la Commission du droit international, notamment celles relatives à la nature des dispositions sur les missions spéciales, à la distinction entre les différentes catégories de missions spéciales et à l'insertion dans le projet d'un article introductif. Le Gouvernement syrien, qui a mis cette question à l'étude, présentera ses observations en temps opportun.

26. Pour ce qui est de l'organisation d'une conférence diplomatique sur le droit des traités, la délégation syrienne tient à féliciter le Secrétariat pour l'excellent mémoire qu'il a rédigé sur cette question (A/C.6/371). Elle estime que la Sixième Commission ne saurait trouver de solution adéquate avant d'avoir entendu l'opinion des différentes délégations, mais elle se déclare d'ores et déjà en faveur d'une conférence dont la première session aurait lieu au début de 1968 et la deuxième au début de 1969, ce qui permettrait de donner satisfaction à la fois à ceux qui sont partisans de tenir la conférence le plus tôt possible et à ceux qui voudraient la convoquer en 1969 seulement. Cette solution faciliterait en outre la participation des experts, qui ne peuvent être retenus longtemps en dehors du lieu ordinaire de leurs activités. Elle aurait enfin l'avantage de permettre aux participants à la conférence de mettre à profit l'intervalle entre les deux sessions pour récapituler le travail accompli et y réfléchir à loisir.

27. Le *PRESIDENT*, appelant l'attention des membres de la Sixième Commission sur la lenteur du rythme auquel se déroule le débat sur ce point de l'ordre du jour, annonce son intention de proposer à la séance suivante la clôture de la liste des orateurs.

La séance est levée à 12 heures.

^{2/} Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Supplément No 9.

^{3/} *Ibid.*, vingtième session, Supplément No 9.

^{4/} *Ibid.*, dix-septième session, Supplément No 9.

^{5/} *Ibid.*, vingtième session, Supplément No 9, chap. II, art. 21, par. 3.

^{6/} *Ibid.*, dix-neuvième session, Supplément No 9.