

**L'Enregistrement et la Publication
des Traités aux termes de l'article
18 du Pacte de la Société des
Nations.**

MÉMORANDUM APPROUVÉ PAR LE CONSEIL
DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, RÉUNI
A ROME LE 19 MAI 1920.

**The Registration and Publication
of Treaties as prescribed under
article 18 of the Covenant of
the League of Nations.**

MEMORANDUM APPROVED BY THE COUNCIL
OF THE LEAGUE OF NATIONS, MEETING
IN ROME, ON MAY 19, 1920.

L'ENREGISTREMENT ET LA PUBLICATION DES TRAITÉS AUX
TERMES DE L'ARTICLE 18 DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES
NATIONS.

MÉMORANDUM APPROUVÉ PAR LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, RÉUNI
A ROME, LE 19 MAI 1920.

1. Une des innovations importantes que le Pacte de la Société des Nations a introduites dans le droit international est l'enregistrement et la publication de tout traité ou de tout engagement international contracté par un Membre quelconque de la Société.

L'article 18 du Pacte de la Société des Nations qui règle la matière est ainsi conçu :

“ Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.”

Il est à peine nécessaire d'insister sur l'importance d'un système qui assurera la publicité des traités et autres engagements internationaux, et, à cet effet, d'abord leur enregistrement.

La publicité s'est montrée depuis longtemps comme une des sources de force morale dans l'application des lois de chaque pays. Il en sera de même pour les lois et les engagements qui lient les nations. Elle encouragera le contrôle du public. Elle éveillera l'intérêt public et fera disparaître les causes de défiance et de conflit. Seule, la publicité permettra à la Société des Nations de donner une sanction morale aux obligations contractuelles de ses Membres. En outre, ce sera un moyen de constituer un système clair et indiscutable de droit international.

Étant donné que c'est d'abord de la co-opération des Gouvernements des Membres de la Société des Nations que dépend une application satisfaisante des principes de l'article 18 du Pacte, le Secrétaire Général a l'honneur de soumettre aux Membres du Conseil de la Société, dans le mémorandum suivant, quelques suggestions qui permettraient, à son avis, d'assurer une mise à exécution satisfaisante de l'article 18. Les mesures proposées n'ont naturellement qu'un caractère provisoire ; elles sont subordonnées à toute modification ou révision que l'expérience pourra suggérer dans l'avenir.

2. Si l'application de l'article 18 doit produire des résultats satisfaisants et conformes au but de la Société des Nations, on devra adopter pour ses stipulations une interprétation extensive. C'est sur cette base qu'on a déterminé les détails de l'application dudit article.

L'application des dispositions suivantes aura pour effet de permettre autant que possible une connaissance sûre et complète de l'ensemble de tous les traités et engagements internationaux contractés après l'entrée en vigueur du Pacte de la Société.

3. La stipulation que “ tout traité ou engagement international devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat ” entraîne les conclusions suivantes en ce qui concerne la définition de la matière qui doit être enregistrée. Il s'agit non seulement de tout traité proprement dit, de quelque nature qu'il soit, et de toute convention internationale, mais encore de tout autre engagement international, ou de tout Acte par lequel les Nations ou leurs Gouvernements se proposent de constituer des obligations légales entre elles-mêmes et un autre État, une autre Nation ou un autre Gouvernement.

THE REGISTRATION AND PUBLICATION OF TREATIES AS PRE-
SCRIBED UNDER ARTICLE 18 OF THE COVENANT OF THE
LEAGUE OF NATIONS.

MEMORANDUM APPROVED BY THE COUNCIL OF THE LEAGUE OF NATIONS,
MEETING IN ROME, ON MAY 19, 1920.

1. One of the important innovations in International Law established by the Covenant for Members of the League of Nations consists in the Registration and Publication of every Treaty or International Engagement entered into by any Member of the League.

Article 18 of the Covenant of the League of Nations, by which this has been provided for, reads as follows :—

“ Every Treaty or International Engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with the Secretariat and shall as soon as possible be published by it. No such Treaty or International Engagement shall be binding until so registered.”

It is hardly necessary to dwell on the importance of an arrangement whereby publicity of Treaties and other International Engagements—and, as a preliminary thereto, their registration—will be secured.

Publicity has for a long time been considered as a source of moral strength in the administration of National Law. It should equally strengthen the laws and engagements which exist *between nations*. It will promote public control. It will awaken public interest. It will remove causes for distrust and conflict. Publicity alone will enable the League of Nations to extend a moral sanction to the contractual obligations of its Members. It will, moreover, contribute to the formation of a clear and indisputable system of International Law.

Since the satisfactory execution of the principles of Article 18 of the Covenant depends in the first place on the co-operation of the Governments of the Members of the League of Nations, the Secretary-General begs to present to the Members of the League in the following memorandum some suggestions whereby, in his opinion, the application of Article 18 may best be secured. The arrangements suggested have, of course, only a provisional character. Experience may, in the future, suggest modification and revision.

2. If the application of Article 18 is to conform to the best advantage with the objects of the League of Nations, an extensive interpretation of its provisions should be adopted. The details of its applications have accordingly been worked out with this principle in view.

The aim of the following suggestions is to establish as far as possible a complete and reliable survey of the whole system of Treaties and International Engagements entered into after the coming into force of the Covenant of the League.

3. The provision that “ every Treaty or International Engagement shall be forthwith registered with the Secretariat ” leads to the following conclusions as regards the material which requires registration.

This material comprises not only every formal Treaty of whatsoever character and every International Convention, but also any other International Engagement or Act by which nations or their Governments intend to establish legal obligations between themselves and another State, Nation or Government.

Les accords concernant la révision ou la prolongation d'un traité constituent par eux-mêmes des engagements internationaux séparés ; ils devront aussi être enregistrés aux termes de l'article 18.

En outre, ne fut-ce que pour établir un enregistrement aussi complet que possible, on propose d'appliquer la même règle à la dénonciation de tout traité ou accord.

4. L'article 18 concerne les traités, etc., qui seraient conclus "à l'avenir." On entend par là que l'enregistrement est obligatoire pour *tous* les traités, etc., qui deviendront, ou qui *sont* formellement devenus obligatoires, pour autant qu'ils concernent les parties *inter se*, après la date d'entrée en vigueur du Pacte (10 janvier 1920).

Les traités ou engagements qui sont formellement entrés en vigueur à une date antérieure sont ainsi exclus ; mais au cas où cela paraîtrait désirable aux Parties Contractantes, le Secrétariat international est autorisé à enregistrer des traités de manière à y comprendre les traités et engagements de date plus ancienne.

5. Comme aucun traité ou engagement international ne deviendra obligatoire avant d'avoir été enregistré par le Secrétariat international, la date extrême à laquelle il devra être présenté à l'enregistrement sera la date à laquelle les parties, pour autant qu'il dépend de leur volonté, donnent au traité sa force obligatoire finale, et veulent le faire entrer en vigueur. Il peut arriver cependant, pour différentes raisons, qu'il convienne aux parties de présenter un traité ou un engagement international à l'enregistrement, aussitôt que le texte en aura été finalement établi, même au cas où l'échange des ratifications entre ces parties doit avoir lieu à une date ultérieure. Si un traité ou un accord est publié dans ces conditions, le Secrétariat international devra naturellement faire clairement ressortir que les parties n'ont pas encore finalement conclu le traité ou l'engagement.

Dans le cas d'un traité ou d'un engagement présenté à l'enregistrement avant sa conclusion formelle, les parties auront évidemment à donner au Secrétariat connaissance de l'acte subséquent par lequel elles mettent définitivement le traité en vigueur.

6. A titre de principe général, on suggère que les parties qui présentent un traité ou un engagement à l'enregistrement, devront le faire en déposant au Bureau d'Enregistrement des Traités du Secrétariat international, un exemplaire textuel et complet de ce Traité avec toutes les déclarations, protocoles et ratifications, etc., qui s'y rapportent. Ce document sera accompagné d'une déclaration authentique que le texte contient intégralement, le traité ou l'accord que les parties ont l'intention de conclure.

En cas de nécessité, le contenu du traité ou de l'engagement pourra être transmis au Secrétariat international par d'autres voies—par exemple, par télégramme—pourvu qu'il soit établi que le texte est, sans discussion possible, celui qui a été accepté par les parties.

7. On délivrera aux parties intéressées un certificat d'enregistrement signé par le Secrétaire Général de la Société des Nations ou par son délégué.

Les certificats ainsi délivrés seront numérotés par ordre de date.

8. Les traités ou engagements internationaux pourront aussi être présentés à l'enregistrement, par une des parties seulement, soit au nom de toutes les parties en même temps, soit au nom de cette partie là seulement, pourvu qu'il soit établi que le texte est authentiquement celui qui a été accepté par les parties.

9. La publication du traité ou de l'engagement enregistré au Secrétariat sera assurée automatiquement et le plus tôt possible par son insertion au Journal officiel de la Société des Nations, dans la section réservée aux traités. Les Gouvernements de tous les États, Membres de la Société des Nations, recevront régulièrement des exemplaires de ce journal.

On disposera la section réservée à la publication des traités et engagements de telle sorte qu'elle puisse commodément être disjointe du reste du Journal officiel et être placée à part dans les Bibliothèques publiques ou privées. Une table des matières de la Section des Traités du Journal officiel de la Société des Nations sera publiée périodiquement

Agreements regarding the revision or the prolongation of Treaties form separate International Engagements ; they also should be registered under Article 18.

It is proposed, moreover, that the denunciation of any Treaty or Agreement should, if only for the sake of completeness, be included in the scheme of registration.

4. Article 18 refers to Treaties, etc., entered into "hereafter." It is thereby understood that registration is necessary for *all* Treaties, etc., which become, or *have* become finally binding so far as the acts between the Parties *inter se* are concerned, after the date of the coming into force of the Covenant (January 10th, 1920).

Treaties or Engagements which have finally come into force at an earlier date are not included ; but the International Secretariat is authorised, if this appear desirable to the Contracting Parties, to extend the system of Treaty Registration so as to include Treaties and Engagements of an earlier date.

5. As no Treaties or International Engagements will be binding until registration with the International Secretariat has taken place, the latest date at which they should be presented for registration will be the date when, so far as the acts of the Parties *inter se* are concerned, they receive final binding force, and are intended to come into operation. It may prove convenient, however, for various reasons, for the Parties to present a Treaty or International Engagement for Registration as soon as the text has been finally decided upon, even if exchange of ratifications between them still has to take place at a later date. The Secretary-General will, of course, have to see that, if a Treaty or Engagement be published at this stage, it is made clear that the Parties have not yet finally entered into the Treaty or Engagement.

In the event of a Treaty or Engagement being presented for registration before it is finally entered into, the Parties will no doubt inform the Secretariat of the later act by which they definitely bring the Treaty into force.

6. It is suggested as a general principle that the Parties presenting a Treaty or Engagement for registration should do so by depositing a textual and complete copy thereof with all appurtenant declarations, protocols, ratifications, etc., at the Treaty Registration Bureau of the International Secretariat, accompanying it with an authentic statement that this text represents the full contents of the Treaty or Engagement into which the Parties intend to enter.

In case of necessity, the contents of a Treaty or Engagement can of course be transmitted to the International Secretariat by other means—for instance, by telegram—so long as it is established that the text is indisputably the one agreed upon between the Parties.

7. A Certificate of Registration will be delivered to the Parties concerned, under the signature of the Secretary-General of the League of Nations, or of his Deputy.

Certificates thus issued will be numbered consecutively.

8. Treaties or International Engagements may be presented for Registration by one Party only, either in the name of all the Parties at the same time, or of that Party alone, as long as it is established that the text is that which has been agreed upon between the Parties.

9. Publication of a Treaty or Engagement registered with the Secretariat will be secured automatically and as soon as possible, by its inclusion in the Treaty Part of the League of Nations Journal. Copies of this Journal will be regularly forwarded to the Governments of all States Members of the League.

It is intended to give that part of the Journal in which the publication of Treaties and Engagements is effected a special form, convenient for placing separately in Law Libraries and in private studies.

The separate index for this Treaty Part of the League of Nations Journal will be published at regular intervals.

10. Pour la tenue du Registre le Secrétaire Général a l'intention d'appliquer la méthode suivante, qu'il croit de nature à convenir à la fois aux parties signataires, et à toutes les personnes intéressées par le contenu des traités et les détails qui s'y rapportent.

On tiendra un registre dans l'ordre chronologique en faisant mention, à l'occasion, de chaque traité, engagement, acte international, des parties qui l'ont conclu, du titre (titre sommaire s'il en est un), des dates des signatures, des ratifications, de la remise à l'enregistrement, et enfin du numéro sous lequel l'acte a été enregistré.

Les exemplaires des actes remis au Secrétariat seront conservés comme une annexe à ce registre. Chaque texte sera revêtu de la mention *ne varietur* apposée par le Secrétaire Général ou son délégué.

Outre ce registre d'inscription dans l'ordre chronologique, on tiendra un second registre, qui constituera virtuellement *l'état civil* de tous les traités et engagements envisagés. Comme dans un grand livre, une page spéciale sera réservée à chaque traité ou engagement, on y notera tous les renseignements qui se rapportent à l'acte envisagé, non seulement les signatures et ratifications des parties, mais aussi les adhésions subséquentes, dénonciations, etc. On pourra y ajouter des notes relatives à la préparation ou à la discussion du traité, ou à la législation nationale, etc., qui auront été la conséquence du traité.

Le Secrétariat pourra à l'occasion être invité à délivrer aux États, aux Tribunaux, ou aux particuliers intéressés, des extraits certifiés de ce registre, pour attester l'existence et la condition des traités et engagements internationaux, la date de leur entrée en vigueur, de leur ratification, de leur dénonciation, des réserves qui y ont été apportées, etc. Le Secrétaire Général a l'intention de donner au Bureau d'Enregistrement des Traités cette faculté, mais sans qu'aucune responsabilité légale puisse être encourue par le Secrétariat, du fait de ces extraits.

Il sera dressé une table générale de la collection des traités et engagements. Elle sera disposée de façon à permettre une consultation facile.

11. Le Registre des Traités du Secrétariat international aura aussi une section spéciale pour tous les traités ou conventions qui en vertu de stipulations particulières ou en vue d'un objet spécial, sont confiés à la garde du Secrétaire Général.

Exemple : les projets de conventions et les recommandations de la Conférence internationale du Travail qui doivent, aux termes de l'article 405 du Traité de Versailles, être déposés au Secrétariat.

De même que tels autres projets de conventions ou telles recommandations qui pourraient émaner d'organisations analogues et dépendant de la Société des Nations.

12. On remarquera qu'aux termes de l'article 18, l'enregistrement est obligatoire non seulement pour les traités entre les Membres de la Société des Nations, mais aussi pour les traités et les engagements conclus par un Membre de la Société avec un État qui n'a pas encore été admis dans la Société.

13. Dans cet ordre d'idées, on a suggéré de développer dès l'origine le système d'enregistrement des traités par le Secrétariat de la Société des Nations, de telle manière qu'il comprenne aussi l'enregistrement des traités, etc., conclus entre des États ou des collectivités qui n'auraient pas encore été admis comme Membres de la Société des Nations.* Bien qu'il s'agisse dans ce cas d'un enregistrement entièrement facultatif, le Secrétaire Général propose d'accepter les demandes d'enregistrement des traités même au cas où aucune des parties ne serait au moment de la demande Membre de la Société des Nations.

Le Secrétaire Général de la Société des Nations croit que l'expérience montrera le bon fonctionnement du système d'enregistrement et de publication des traités proposé dans ce mémorandum. Il serait heureux de recevoir toute suggestion en vue de modifications qui pourraient être apportées à ce projet.

* On compléterait ainsi le système d'enregistrement des traités, et la collection des traités publiée dans la section des "Traités" du Journal Officiel de la Société des Nations.

10. The Secretary-General of the League proposes to organise his system of Registration in the following manner, hoping that it may prove convenient alike to the Parties and to all those interested in the contents of Treaties and the relevant details.

A Register will be kept in chronological order, stating, with regard to each Treaty or other Engagement or International Act, the Parties between which it has been concluded, the title (short title if any), the dates of signature, ratification and presentation for registration, and finally, the number under which it has been registered.

The actual texts presented to the Secretariat will be kept as an annex to this Register, each text being marked *ne varietur* by the Secretary-General or his Deputy.

Apart from the chronological Register, a second Register will be kept which will form to some extent an *état civil* of all Treaties and Engagements concerned. For every Treaty or Engagement a special page will be set apart as in a ledger, where all the data concerning it will be noted—including not only the Parties' signatures and ratifications, but also later adhesions, denunciations, etc. Notes relative to preparatory matter, discussions, and internal legislation arising out of the Treaties, etc., may also be added.

The Secretariat may on occasion be requested to deliver to States, Courts of Justice or private persons interested, certified extracts from this Register, attesting the existence and the status of International Treaties and Engagements, the moment of their coming into force, their ratification, their denunciations, the reservations entered in respect of them, etc., etc. The Secretary-General intends to make the Treaty Registration Office available for this purpose, but no legal liability for the contents of such extracts can be assumed by the Secretariat.

A general Index will be made to the Collection of Treaties and Engagements. It will be arranged in a way convenient for consultation.

11. The Treaty Registers of the International Secretariat will, moreover, include a special series of those Treaties and Conventions which, by some special provision or with some special object in view, are placed under the care of the Secretary-General. An instance of such a provision will be found in Article 405 of the Treaty of Versailles, according to which Draft Labour Conventions will be deposited with the Secretariat. The same applies to Labour Recommendations.

To these may be added other Draft Conventions and Recommendations, which may be made by analogous organisations under the League of Nations.

12. It should be noted that by the provisions of Article 18 not only Treaties between Members of the League of Nations have to be registered, but also Treaties or Engagements entered into by a Member of the League with a State which has not yet been admitted into the League.

13. In connection with this last point, it has been suggested that the system of Registration of Treaties by the Secretariat of the League of Nations should from the beginning be so extended as to admit of the registration of Treaties, etc., made by and between States or Communities that have not yet been admitted as Members of the League of Nations. This would serve to complete the Registration of Treaties and the public collection of Treaties which will be formed by the Treaty Part of the League of Nations Journal. The Secretary-General therefore proposes, although the Registration will be for this part absolutely voluntary, to accept applications for the Registration of Treaties, etc., even if none of the Parties is at the time a Member of the League of Nations.

The Secretary-General of the League of Nations trusts that experience may show that the system of registration and publication of Treaties on the lines suggested in this Memorandum will work satisfactorily. He will be glad to receive suggestions for possible modifications of the present scheme.