Conférence des Nations Unies sur le droit des traités

Vienne, Autriche
Première session
26 mars-24 mai 1968

Document:-
A/CONF.39/C.1/SR.19

19eme séance de la Commission plénière

Extrait des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première session (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)*

Copyright © United Nations

DIX-NEUVIÈME SÉANCE

Mardi 9 avril 1968, à 15 h 15

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 *(suite)*

ARTICLE 15 (Obligation pour un Etat de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité avant son entrée en vigueur)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner l'article 15 du projet de la Commission du droit international [1].

2. M. GUSTAFSSON (Finlande) précise que l'amendement qui figure au document A/CONF.39/C.1/L.61 et Add.1 à 4 a pour objet de limiter l'obligation de la bonne foi aux cas où la règle *pacta sunt servanda* peut avoir une application plus large. La difficulté soulevée par l'alinéa *a* réside dans le fait qu'il oblige à s'en remettre à des critères subjectifs pour déterminer quels sont les actes qui tendent à réduire à néant l'objet d'un traité. Cette disposition a une trop grande portée et devrait être supprimée. Tant que le contenu d'un traité n'est pas connu, il est prématuré de prétendre qu'un acte visant à le réduire à néant est possible.

3. S'il était toutefois décidé de conserver l'alinéa *a*, il faudrait préciser qu'un Etat qui a accepté d'entamer des négociations peut être délié de ses obligations lorsqu'il décide de ne plus y participer. Il serait contraire aux intérêts des Etats continuant de participer aux négociations que l'obligation énoncée à l'article 15 lie un Etat quand l'autre partie ne veut pas poursuivre les négociations.

4. M. CARMONA (Venezuela) déclare que l'alinéa *a* énonce un nouveau principe de droit international. Il est impossible de prévoir quels seront les résultats des négociations et il faut laisser aux Etats l'entière liberté de parvenir à un accord. L'adoption de l'alinéa *a* pourrait avoir un effet dissuasif et empêcher les Etats d'entrer en négociations.

5. M. BINDSCHEDLER (Suisse) peut accepter le texte des alinéas *b* et *c* élaboré par la Commission du droit international, car il est en conformité avec les règles générales du droit international. En revanche, la règle énoncée dans l'alinéa *a* est nouvelle et semble sortir du cadre de la codification. Elle aurait sans aucun doute pour effet de restreindre la liberté des Etats et de les rendre moins disposés à entrer en négociations. Il faut donc donner plus de souplesse à cette règle, et c'est à cela que tend l'amendement de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.112) lorsqu'il ajoute la précision « et que le principe de la bonne foi l'exige ». M. Bindschedler espère que cette modification apportée au texte de l'alinéa *a* le rendra plus acceptable pour la majorité.

6. M. AVAKOV (République socialiste soviétique de Biélorussie) estime que l'article 15 est bien équilibré et déclare que sa délégation n'a nullement le désir de le modifier de façon radicale. Son amendement (A/CONF.39/C.1/L.114) a pour objet de faciliter l'application pratique de l'article et de régler le cas où un gouvernement décide de ne pas poursuivre les négociations : dès ce moment, il sera délié de ses obligations.

7. M. ARIFF (Malaisie) déclare que sa délégation comprend parfaitement que les Etats participant à la négociation doivent être obligés de s'abstenir de réduire à néant l'objet d'un traité. Cependant, elle estime qu'il doit y avoir une limite à cette obligation. C'est aller trop loin que de vouloir imposer à un Etat l'obligation de s'abstenir d'actes visant à réduire à néant l'objet d'un traité, alors que celui-ci en est encore au stade de l'élaboration et que les négociations se poursuivent. Les termes de l'alinéa *a* sont trop rigoureux et pourraient lier les mains des parties aux négociations. Il préférerait donc que l'on supprime cet alinéa et que l'on précise le sens de l'article en remaniant l'alinéa *a* comme il est fait dans l'amendement proposé par sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.122).

8. M. PHAN-VAN-TAINH (République du Viet-Nam) estime nécessaire de stipuler que les Etats sont dans l'obligation de ne pas réduire à néant, dénaturer ou restreindre l'objet d'un traité avant son entrée en vigueur. Tel est le sens de l'amendement présenté par sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.124).

9. Sir Francis VALLAT (Royaume-Uni) rappelle que, dans son amendement (A/CONF.39/C.1/L.135), sa délégation propose de supprimer complètement l'article. Bien qu'elle soit d'accord en effet sur le principe, à savoir que les Etats doivent agir de bonne foi dans leurs relations conventionnelles et au cours des négociations, ce principe lui paraît difficile à formuler et la pratique des Etats à cet égard est trop réduite pour qu'on puisse se fonder sur elle. Il approuve entièrement les critiques formulées à l'égard de l'alinéa *a*, car il serait difficile de dire quels sont les actes qui tendent à réduire à néant l'objet d'un traité et cette disposition serait, en fait, impossible à appliquer. Exiger d'un Etat qui est entré en négociation ou a signé un traité qu'il ne prenne aucune mesure contraire au texte du traité serait une atteinte très sérieuse aux droits souverains des Etats. Il semble, en outre, qu'il y ait incompatibilité entre les alinéas *a* et *b* puisque, une fois les négociations terminées et tant que le traité n'est pas signé, les Etats sont libres d'agir à leur guise.

10. M. HARRY (Australie) partage les doutes du représentant du Royaume-Uni au sujet de l'article 15. Il est bien évident que les Etats doivent agir de bonne foi tout au long du processus d'élaboration d'un traité, mais

[1] La Commission était saisie des amendements suivants : Belgique, République fédérale d'Allemagne, Finlande, Guinée et Japon, A/CONF.39/C.1/L.61 et Add.1 à 4 ; Grèce et Venezuela, A/CONF.39/C.1/L.72 et Add.1 ; Suisse, A/CONF.39/C.1/L.112 ; République socialiste soviétique de Biélorussie, A/CONF.39/C.1/L.114 ; Malaisie, A/CONF.39/C.1/L.122 ; République du Viet-Nam, A/CONF.39/C.1/L.124 ; Australie, A/CONF.39/C.1/L.129 ; République-Unie de Tanzanie, A/CONF.39/C.1/L.130 ; Argentine, Equateur et Uruguay, A/CONF.39/C.1/L.131 et Add.1 ; Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.39/C.1/L.134 ; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, A/CONF.39/C.1/L.135 ; Congo (Brazzaville), A/CONF.39/C.1/L.145.

on ne pourra savoir exactement à quel genre d'actes l'article 15 est censé s'appliquer tant qu'on ne connaîtra pas le caractère et le contenu du traité et que son texte n'aura pas été authentifié. Etant donné les difficultés d'interprétation que soulèvent les mots « tendant à », sa délégation a proposé (A/CONF.39/C.1/L.129) de remplacer les mots « tendant à réduire à néant » par les mots « qui réduiraient à néant ».

11. M. BISHOTA (République-Unie de Tanzanie) dit qu'aux termes de l'alinéa *c* de l'article 15 du projet, l'Etat qui a exprimé son consentement à être lié par un traité est dégagé de l'obligation contenue à l'article 15 si l'entrée en vigueur du traité est indûment retardée. L'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.130) accorderait au moins la même exemption. Il ne faut pas oublier que de nombreux traités n'entrent en vigueur qu'à l'expiration d'un très long délai, et parfois n'entrent pas en vigueur du tout.

12. M. DE LA GUARDIA (Argentine) dit que l'amendement conjoint proposé par l'Argentine, l'Equateur et l'Uruguay (A/CONF.39/C.1/L.131 et Add.1) a pour objet d'introduire une plus grande précision dans l'alinéa *c;* il tient compte par ailleurs de la disposition contenue au paragraphe 5 de l'article 17.

13. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique) dit que l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.134) rejoint plus ou moins celui de la délégation australienne. Les mots « tendant à » ne font pas assez ressortir l'élément intentionnel. Le projet de 1965 approuvé par la Commission, qui emploie les mots « de nature à réduire à néant », était meilleur.

14. M. Kearney est en faveur de la suppression de l'alinéa *a*.

15. M. KRISPIS (Grèce) dit que l'article 15 est destiné à imposer une obligation, même si, finalement, le traité ne voit pas le jour. Une telle obligation, qui constitue un effet préalable du traité, est un concept assez étrange, surtout dans le cas de l'alinéa *a* et les conséquences de l'inobservation de l'article 15, c'est-à-dire, en principe, la responsabilité internationale, semblent trop sévères.

16. Si l'on peut considérer les alinéas *b* et *c* avec quelque hésitation, comme appartenant au développement progressif du droit international, la règle énoncée dans l'alinéa *a* peut être qualifiée de développement envahissant du droit international. L'alinéa *a* contient une règle lourde de conséquences qu'il serait difficile d'inscrire dans le droit international moderne et qui risque par surcroît de soulever des problèmes très sérieux; la question se posera, par exemple, de savoir où commence et où finit la négociation, ou bien si un « dialogue de sourds », ou des « pourparlers sur les pourparlers », c'est-à-dire des discussions préliminaires sur le point de savoir s'il faut négocier et comment, constituent des négociations aux termes de l'article 15. De telles difficultés risqueraient de décourager les Etats de jamais entamer des négociations. Le représentant de la Grèce serait donc d'avis que l'on supprime l'alinéa *a*, comme il est proposé dans le document A/CONF.39/C.1/L.72. Il est en faveur de l'amendement de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.112) et de ceux de l'Australie et des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.129 et L.134), qui vont dans le même sens.

17. M. JAGOTA (Inde) se prononce en faveur du maintien des alinéas *b* et *c* tels qu'ils ont été rédigés par la Commission du droit international; dans les termes où ils sont conçus, ils imposent aux Etats l'obligation d'agir de bonne foi, même lorsqu'un traité n'est pas encore en vigueur, pour la raison qu'il a acquis un statut provisoire du fait que sa négociation a été entamée et que les Etats intéressés ont pris des mesures soit pour authentifier le texte du traité, soit pour manifester leur consentement à être obligés par ses dispositions. Le principe de la bonne foi intérimaire dans ce domaine est admis, aussi bien en théorie qu'en pratique.

18. Cependant, la règle que contient l'alinéa *a* est nouvelle; elle ne s'inspire ni de la doctrine, ni de la jurisprudence, ni de la pratique, et il faut que la Commission agisse en l'occurrence avec une très grande prudence. Cette règle signifie que l'Etat doit assumer l'obligation de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité tant que les négociations se poursuivent. L'énoncé de cette règle est trop vague et risque d'entraver les négociations au lieu de faciliter leur réussite.

19. Si l'alinéa *b* est adopté, il devra être aligné sur les articles 9 *bis* et 12 *bis*, et rédigé comme suit: « Lorsqu'il a signé le traité mais n'a pas encore exprimé son consentement à être lié par ledit traité, tant qu'il n'a pas manifesté clairement son intention de ne pas y devenir partie ».

20. M. FUJISAKI (Japon) dit que sa délégation n'est pas insensible aux arguments et aux motifs qui ont conduti la Commission à rédiger l'article 15. Cependant, sa délégation estime que l'article est controversé et d'application difficile. Cela est particulièrement vrai de l'alinéa *a*. Pour ces raisons, elle est disposée à appuyer l'amendement du Royaume-Uni visant à supprimer tout l'article (A/CONF.39/C.1/L.135).

21. M. IRA PLANA (Philippines) dit qu'il est nécessaire de prendre en considération le fait que, dans les circonstances envisagées à l'alinéa *c*, l'Etat peut très bien se retirer du traité, puisque celui-ci n'est pas encore en vigueur. L'Etat qui a exprimé son consentement à être lié par un traité peut changer d'avis tant que le traité n'est pas entré en vigueur.

22. M. DADZIE (Ghana) déclare que sa délégation peut approuver les alinéas *b* et *c*.

23. En ce qui concerne la période qui précède l'adoption du texte et l'entrée en vigueur du traité, les dispositions de l'alinéa *a* sont contraires aux droits souverains qui sont ceux des Etats participant aux négociations au cours de celles-ci. Le commentaire ne fournit pas d'explication satisfaisante à l'appui de cet alinéa. Si l'expression « objet d'un traité envisagé » se réfère à la *res*, c'est-à-dire au contenu matériel du traité, le but de la disposition est clair : l'« objet » serait alors quelque chose qui existait déjà avant que n'aient commencé les négociations. Cependant, M. Dadzie a encore des doutes à ce sujet et il voudrait demander à l'Expert-conseil de préciser quelle a été l'intention de la Commission en incluant cet alinéa *a*

et de citer, si possible, des avis autorisés à l'appui de ce texte. L'Expert-conseil pourrait aussi expliquer le sens de l'expression « réduire à néant » dans l'alinéa *a*.

24. Sous réserve des explications de l'Expert-conseil, il propose que le Comité de rédaction soit invité à envisager l'emploi, dans l'introduction, de l'expression « de nature à réduire à néant » au lieu de « tendant à réduire à néant ».

25. M. KEITA (Guinée) approuve le principe sur lequel repose l'article 15, qui est de veiller à ce que la loyauté et la bonne foi soient la règle dans les relations entre Etats. Il n'est pas favorable, toutefois, au maintien de l'alinéa *a* parce que l'une des règles du droit international veut que les Etats participant à des négociations gardent toute leur liberté tant qu'ils n'ont pas dûment exprimé leur consentement à être liés. De plus, il est difficile de savoir quel sera l'objet de l'accord lorsque les négociations ne font que commencer. Il n'est pas conforme à la coutume que de simples négociations donnent naissance à des obligations juridiques. L'innovation que constitue l'alinéa *a* pourrait conduire à des abus encore plus graves que ceux qu'elle est destinée à empêcher. M. Keita ne voit pas comment on peut prévoir des sanctions contre les Etats participant aux négociations, et dire quelle sera leur responsabilité lorsqu'il s'agit d'un objet qu'ils n'ont pas encore défini. Dans ces conditions, il serait quasi impossible d'appliquer les dispositions de l'alinéa *a* car il n'y aurait aucun moyen d'établir l'intention frauduleuse d'un Etat lorsque l'objet n'est pas encore défini.

26. Pour des considérations d'ordre pratique, aussi bien que pour des raisons de principe, le représentant de la Guinée appuie donc les alinéas *b* et *c*, mais il approuve aussi la proposition tendant à supprimer l'alinéa *a*.

27. M. MARESCA (Italie) déclare que les dispositions de l'article 15 représentent un effort remarquable pour introduire un élément de morale et de correction diplomatique dans les relations entre Etats. Les alinéas *b* et *c* énoncent des règles de droit. L'alinéa *a*, par contre, énonce ce que l'on pourrait appeler une règle utile de comportement social qui déborde le cadre purement juridique. M. Maresca est donc opposé à l'amendement du Royaume-Uni visant à supprimer l'article 15 et aux diverses propositions tendant à supprimer l'alinéa *a*, mais il appuie les amendements de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.112) et de la RSS de Biélorussie (A/CONF.39/C.1/L.114) qui tendent à donner moins de rigueur à cet alinéa.

28. M^lle^ RUSAD (Indonésie) appuie la proposition tendant à supprimer l'alinéa *a* qui ne tient pas compte de la liberté des Etats de changer d'avis au sujet d'un traité, au cours des négociations.

29. Elle a de sérieux doutes quant à l'alinéa *b*. Un traité qui est soumis à ratification mais qui n'est pas encore ratifié est sans valeur juridique; elle ne voit donc pas comment on pourrait faire jouer un tel traité contre l'un de ses signataires de la façon exposée dans l'alinéa *b*.

30. Quant à l'alinéa *c*, son libellé et en particulier les derniers mots « n'ait pas été indûment retardée » sont trop vagues. L'amendement de l'Argentine, de l'Equateur et de l'Uruguay (A/CONF.39/C.1/L.131) vise à préciser le sens de cet alinéa en spécifiant un délai de 12 mois, mais on voit mal pourquoi cette période de 12 mois devrait être retenue de préférence à une autre.

31. M^lle^ Rusad appuie donc l'amendement du Royaume-Uni tendant à supprimer tout l'article 15, mais si cet amendement est rejeté, elle demandera que les trois alinéas *a*, *b* et *c* soient mis aux voix séparément.

32. M. RIPHAGEN (Pays-Bas) est vivement opposé aux propositions visant à supprimer l'alinéa *a* et il l'est encore plus à la proposition tendant à supprimer tout l'article 15. Il importe que la future convention sur le droit des traités mette l'accent sur le principe de la bonne foi qui est un principe de droit accepté et reconnu dans le monde entier. Ce principe suppose des obligations qui découlent du fait même que des Etats ont pris contact, avant qu'aucune relation conventionnelle ne se soit établie entre eux.

33. Le représentant des Pays-Bas constate qu'il n'y a pas d'objection générale aux dispositions des alinéas *b* et *c* qui ont trait aux stades ultérieurs de la procédure de conclusion du traité. Cependant, le principe de la bonne foi est tout aussi valable et tout aussi nécessaire au stade de la négociation. Si l'on admet qu'un traité qui n'est pas encore en vigueur peut avoir certains effets juridiques, il n'y a pas de raison pour que ces effets ne commencent qu'au moment de la signature. Lorsque des Etats participant aux négociations ont le même objet en vue, l'acte de l'un d'entre eux qui réduit à néant cet objet est contraire au principe de la bonne foi.

34. Si, au cours des négociations, il apparaît à l'un des Etats participant aux négociations qu'il est impossible d'arriver à un accord, le principe de la bonne foi exige que cet Etat se retire des négociations, s'il désire recouvrer sa liberté d'action en ce qui concerne l'objet du traité envisagé.

35. Le texte de l'article 15 exprime toutes ces idées de façon très complète. Le seul point qui reste à préciser est que toutes les obligations énoncées dans cet article sont régies par le principe de la bonne foi, en ce qui concerne tant les circonstances d'où résulte leur formation que leur étendue. Il serait possible de préciser ce point en insérant à la première ligne, à la suite des mots « Un Etat est obligé », les mots « en vertu du principe de la bonne foi ». L'amendement suisse (A/CONF.39/C.1/L.112) a précisément pour but de faire référence à ce principe mais il ne le fait que pour l'alinéa *a* alors que le principe s'applique à toutes les dispositions de l'article 15 dont le libellé devrait être modifié en conséquence.

36. Quant aux divers amendements proposés, sa délégation estime que celui de la RSS de Biélorussie (A/CONF.39/C.1/L.114) confère une ampleur excessive aux obligations prévues par l'alinéa *a* de l'article 15 en n'exigeant pas que les Etats soient convenus de chercher à établir une réglementation sous la forme d'un traité négocié. La première partie de l'amendement australien (A/CONF.39/C.1/L.129) ne constitue pas une amélioration par rapport au texte original car il écarte la notion d'intention, élément essentiel en matière de bonne foi. La même objection est valable pour l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.134).

37. Le représentant des Pays-Bas n'est pas favorable à l'amendement tanzanien (A/CONF.39/C.1/L.130) qui vise à ajouter à la fin de l'alinéa *a* les mots « à moins que ces

négociations ne se prolongent indûment »; le texte initial est préférable. Un Etat peut mettre fin unilatéralement à des négociations s'il considère qu'elles ne conduisent pas à un accord.

38. Enfin, il n'est pas favorable non plus à la proposition (A/CONF.39/C.1/L.131) visant à spécifier un délai de 12 mois à l'alinéa *c*. On ne peut pas donner un caractère formel au principe de la bonne foi en précisant une date limite déterminée car, dans ce domaine, il n'existe que des cas d'espèce.

39. M. LOUKACHOUK (République socialiste soviétique d'Ukraine) fait observer que, si plusieurs des représentants qui ont pris la parole au cours du débat voient une innovation intéressante dans la règle proposée par la Commission du droit international à l'alinéa *a*, la majorité ne semble pas disposée à l'accepter dans les termes où elle est rédigée. La Commission elle-même a reconnu qu'il n'existe pas de règle générale en la matière et que l'obligation envisagée ne découle ni de la participation aux négociations, ni de l'accord sur le texte du traité; l'alinéa *a* peut donc être considéré comme ressortissant au développement progressif du droit international.

40. La délégation de la RSS d'Ukraine approuve l'amendement de la RSS de Biélorussie (A/CONF.39/C.1/L.114) qui améliore le texte de l'alinéa *a*. M. Loukachouk signale au passage que le Comité de rédaction devrait noter que le titre de l'article 15 se présente sous des formes très différentes dans les diverses langues officielles de la conférence; à son avis, les termes très nets employés en russe, qui évoquent l'idée de l'extinction de l'objet du traité, sont les plus satisfaisants.

41. Enfin, la délégation de l'Ukraine n'approuve pas la proposition du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.135) tendant à supprimer l'article, car les alinéas *b* et *c* ont un excellent fondement juridique en droit international positif. D'autre part, dans aucune de ses dispositions, l'article ne porte atteinte au droit souverain d'un Etat de se retirer à tout moment avant que le traité n'acquière finalement force obligatoire.

42. M. NAHLIK (Pologne) juge très important de conserver quant au fond la teneur de l'article 15, où la Commission du droit international exprime l'idée que le principe de la bonne foi doit guider les Etats à toutes les phases de l'élaboration des traités. Sa délégation ne peut donc approuver la proposition du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.135), qui tend à supprimer l'article, ni aucune des propositions visant à supprimer l'alinéa *a*. En revanche, elle approuve l'amendement de la RSS de Biélorussie, parce qu'il définit nettement la portée de l'alinéa *a*. L'alinéa *c* ne précise pas la situation des Etats qui ont exprimé leur consentement à être liés par le traité au cas où le nombre voulu de ratifications ou d'adhésions n'a pas été atteint. Cependant, l'amendement proposé par l'Argentine, l'Equateur et l'Uruguay (A/CONF.39/C.1/L.131 et Add.1 et 2) qui tend à fixer un délai de 12 mois est trop rigide; la question demande à être étudiée plus avant, par exemple par le Comité de rédaction.

43. M. DE BRESSON (France) déclare que la délégation française comprend parfaitement le désir de la Commission du droit international de souligner le principe de bonne foi qui doit présider aux relations internationales; néanmoins, l'article 15 appelle certaines réserves de sa part.

44. En ce qui concerne l'alinéa *a*, la mesure dans laquelle on peut connaître l'objet du traité avant que les négociations ne soient terminées est juridiquement discutable, de sorte qu'on ne voit pas clairement à quelles obligations les Etats devraient souscrire à ce stade. Du point de vue pratique, d'autre part, la disposition semble inopportune car, si la liberté d'action des Etats se trouve limitée dès le moment où ils entrent en négociation, ils pourront hésiter à le faire et cela paraît de nature à gêner les relations internationales.

45. L'alinéa *b* semble recéler quelque contradiction, car la manière la plus claire pour un Etat de manifester son intention de ne pas devenir partie au traité est précisément de réduire à néant l'objet du traité.

46. La délégation française n'a aucune objection au principe énoncé à l'alinéa *c*, mais elle estime qu'introduire dans cet alinéa la notion de retard indu en rendrait l'application particulièrement difficile. L'amendement proposé par l'Argentine, l'Equateur et l'Uruguay (A/CONF.39/C.1/L.131 et Add.1) qui prévoit un délai fixe semble illustrer la difficulté plutôt que la résoudre. Ces différentes considérations inclinent la délégation française à penser, comme la délégation du Royaume-Uni, que la solution la plus sage serait de supprimer l'article; si une telle solution apparaissait trop radicale à la Commission, seul le paragraphe *c* devrait être conservé, sous réserve qu'il fasse l'objet d'améliorations rédactionnelles qui en rendraient l'application plus aisée.

47. M. GÖR (Turquie) déclare que, puisque les cas dans lesquels un Etat réduit à néant l'objet d'un traité avant son entrée en vigueur procèdent de l'absence de bonne foi, il convient de mentionner le principe de la bonne foi quelque part dans la Convention, par exemple à l'article 23 à propos du principe *pacta sunt servanda*.

48. L'alinéa *a* de l'article 15 impose certaines restrictions aux Etats qui participent aux négociations. En général, les Etats engagent des négociations dans l'intention de concilier leurs intérêts respectifs par la voie diplomatique; or, cet alinéa prévoit des restrictions à la liberté des Etats, qui est le fondement essentiel de cette procédure, en formulant une règle qui va au-delà de la codification des traités. Il implique également une extension rétroactive du consentement des Etats à être liés par un traité, ce qui élargit le champ d'application des articles 10, 11 et 12. La délégation turque appuie donc les propositions visant à supprimer l'alinéa *a*.

49. L'alinéa *b*, qui se réfère à deux éléments de temps distincts, est extrêmement imprécis; il permettrait à un Etat de retarder indéfiniment la conclusion définitive d'un traité et de porter ainsi atteinte aux intérêts des autres parties; l'alinéa *c* n'est pas satisfaisant pour les mêmes raisons. En conséquence, si la Commission ne peut accepter la suppression de l'article tout entier, il conviendra de supprimer l'alinéa *a* et de renvoyer les alinéas *b* et *c* au Comité de rédaction pour qu'il les améliore.

50. M. ZEMANEK (Autriche), tout en approuvant les idées qui sont à la base des alinéas *b* et *c*, considère que

l'alinéa *a* va largement au-delà des règles actuelles du droit international. Dans les rares cas où, sur le plan international, il a été établi que l'objet d'un traité avait été réduit à néant, l'obligation pour les Etats de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité n'a été affirmée qu'en ce qui concerne la période comprise entre la signature et la ratification; telle a été la conclusion à laquelle sont parvenus les tribunaux respectivement saisis dans les affaires *Ignacio Torres c. Etats-Unis* [2] et *Megalidis c. Turquie* [3], ainsi que la Cour permanente de Justice internationale dans l'*Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise* [4]. On fera valoir qu'imposer cette obligation à une phase antérieure serait peut-être souhaitable du point de vue du développement progressif du droit international; mais ce serait oublier que, après avoir engagé des négociations, un Etat risquerait de se trouver dans l'impossibilité de prendre des mesures qu'un autre Etat participant à ces négociations désire empêcher, par le simple fait que ce dernier refuse de mauvaise foi de mettre fin aux négociations. La délégation autrichienne appuie donc les propositions tendant à supprimer l'alinéa *a;* si ces propositions sont rejetées, elle appuiera l'amendement de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.112) où il est fait du moins mention du principe de bonne foi à l'alinéa *a*. Enfin, sa délégation peut appuyer les amendements présentés par l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.129) et par les Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.134) qui ajoutent certaines précisions nécessaires à l'article 15.

51. M. FATTAL (Liban) déclare que la délégation libanaise juge peu souhaitable le maintien de l'article 15, et cela pour cinq raisons. En premier lieu, l'Expert-conseil a rappelé que la Commission du droit international avait estimé ne pas devoir parler des négociations dans son projet parce que celles-ci sortent du cadre du droit des traités; or les négociations sont mentionnées à l'alinéa *a*. En second lieu, l'alinéa *a* risque de créer pour l'Etat qui fait les premiers pas une obligation de négocier, ce qui pourrait faire hésiter les Etats à entamer des négociations pour régler leurs différends. En troisième lieu, l'article 69 stipule que les dispositions des articles du projet ne préjugent aucune question qui pourrait se poser au sujet d'un traité en raison de la responsabilité internationale d'un Etat; l'article 15, néanmoins, pose au premier chef un problème de responsabilité. En quatrième lieu, l'alinéa *b* contient une contradiction, comme l'ont déjà fait observer un certain nombre d'orateurs. Enfin, l'alinéa *c* est rédigé en termes si imprécis qu'il est en pratique inapplicable.

52. L'article 15 semble avoir pour objet de codifier les règles énoncées aux alinéas *b* et *c* et de développer le droit international grâce à l'alinéa *a;* toutefois, une codification de ce genre ne peut être menée à bien sans détruire l'économie de l'ensemble du projet. Si l'on juge nécessaire de formuler le principe de la bonne foi, il convient de le faire à l'article 23.

53. M. FLEISCHHAUER (République fédérale d'Allemagne) dit que sa délégation s'est portée coauteur de la proposition de la Finlande (A/CONF.39/C.1/L.61) visant à supprimer l'alinéa *a*, car dans les termes où il a été rédigé par la Commission du droit international, cet alinéa ne s'appuie ni sur le droit international ni sur la pratique et il n'est guère opportun du point de vue du développement progressif du droit international. Il est à craindre qu'une disposition générale touchant l'obligation de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité au cours des négociations ne décourage quelque peu les Etats d'entamer des négociations. Pour le moment, l'obligation devrait être limitée à un accord expressément conclu à cet effet entre les Etats participant aux négociations.

54. Les réserves émises par de nombreuses délégations à l'égard de l'énoncé des alinéas *b* et *c* semblent tenir au fait que ces alinéas codifient plutôt des principes de bonne foi que des obligations purement juridiques, et que leur application risque par conséquent de soulever des difficultés. La position que sa délégation prendra finalement au sujet de ces alinéas dépendra des résultats des tentatives faites pour en améliorer le texte.

55. M. CHANG-CHOON-LEE (République de Corée) déclare que sa délégation est prête à appuyer la proposition du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.135) visant à supprimer l'article 15, celui-ci risquant de donner lieu à de vaines controverses sur le plan des relations internationales. Par exemple, l'effet juridique de l'alinéa *b* est si incertain que l'application de cet alinéa serait extrêmement difficile.

56. La délégation coréenne aimerait que l'Expert-conseil expose exactement l'obligation juridique qu'imposerait aux Etats l'article 15, notamment au regard des dispositions de l'article 69 relatif à la responsabilité des Etats.

57. M. DENIS (Belgique) dit que si l'obligation juridique que consacre l'alinéa *b* peut s'appuyer sur un effet rétroactif donné à une obligation devenue effective, il n'en va pas de même de l'obligation créée par l'alinéa *a*, qui trouverait seulement son fondement dans le fait de négociations, lesquelles peuvent d'ailleurs ne pas aboutir.

58. Cette base est différente de la première et moins solide. De plus, elle est sujette à de dangereuses imprécisions puisque, par définition, si les négociations n'aboutissent pas, c'est que chacune des parties veut autre chose que l'autre et l'on est en droit de se demander à quel genre d'obligations l'alinéa *a* serait applicable. Aussi la délégation belge est-elle prête à appuyer la proposition visant à supprimer l'alinéa *a;* si cette proposition est rejetée, elle appuiera l'amendement de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.112).

59. M. MATINE-DAFTARY (Iran) dit que l'innovation proposée par la Commission du droit international, tendant à faire mention du principe de la bonne foi dans les relations internationales, non seulement déborde le cadre de la convention, mais est peu pratique et peu réaliste. Du point de vue pratique, si un gouvernement entame des négociations en vue de la conclusion d'un traité et si l'opinion publique est violemment opposée à ce traité, on ne peut guère tenir le gouvernement pour responsable d'avoir réduit à néant l'objet du traité. De la même manière, s'il arrive qu'un gouvernement tombe au moment des négociations et que celui qui lui succède ne soit pas en faveur de la conclusion du traité, peut-on tenir

[2] Moore, *Arbitrations*, IV, p. 3798 à 3803.
[3] *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*, p. 386 à 398; 1927 et 1928, n° 272.
[4] *C.P.J.I., 1926*, série A, n° 7.

l'Etat pour responsable d'avoir réduit à néant l'objet du traité? Pour ces raisons, la délégation iranienne ne peut appuyer le maintien de l'alinéa *a*.

60. L'alinéa *b* semble inutile puisque l'Etat qui a signé un traité sous réserve de ratification peut, à n'importe quel moment, manifester son intention de ne pas y devenir partie; il paraît donc superflu de parler à ce sujet d'actes tendant à réduire à néant l'objet du traité.

61. Quant à l'alinéa *c*, il est à retenir qu'un certain nombre de traités multilatéraux adoptés au sein de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies ont été signés par le nombre d'Etats voulu mais n'ont pas été ratifiés avant de nombreuses années. Le mieux serait donc de supprimer l'article tout entier.

62. M. KOUTIKOV (Bulgarie) estime qu'il est clair que l'article 15 a sa place dans la convention; sa délégation ne peut, par conséquent, accepter qu'il soit supprimé. Elle considère, d'autre part, que l'amendement de la RSS de Biélorussie (A/CONF.39/C.1/L.114) améliore nettement le texte de l'alinéa *a* et qu'il devrait être renvoyé au Comité de rédaction. Bien que l'amendement suisse (A/CONF.39/C.1/L.112) parte d'une excellente intention, il serait peut-être préférable de s'abstenir d'une telle référence expresse au principe de la bonne foi, celle-ci devant toujours être présumée dans les relations internationales, jusqu'à preuve du contraire. L'amendement tanzanien (A/CONF.39/C.1/L.130) a l'inconvénient d'introduire un élément d'incertitude en ce qui concerne la notion de retard indu tandis que l'amendement de l'Argentine, de l'Equateur et de l'Uruguay (A/CONF.39/C.1/L.131 et Add.1) est trop rigide. La meilleure solution serait de renvoyer tous les amendements aux alinéas *b* et *c* au Comité de rédaction.

63. M. YAPOBI (Côte d'Ivoire) ne peut s'associer aux orateurs qui préconisent la suppression de l'alinéa *a*. Bien que le principe de la bonne foi n'ait pas encore été formulé dans le droit des traités, il existe implicitement dans la conclusion de toute convention, car aucun accord international n'a de valeur s'il n'est pas fondé sur la bonne foi. Il convient donc de féliciter la Commission du droit international d'avoir proposé une règle nouvelle et audacieuse propre à contribuer au développement progressif du droit international.

64. M. Yapobi ne souscrit pas non plus à l'argument selon lequel l'objet du traité n'est pas connu au stade de la négociation, étant donné que les parties ont toujours un but précis lorsqu'elles entament des négociations. Par ailleurs, il ne voit pas comment la souveraineté d'un Etat peut se trouver limitée d'une façon ou d'une autre par l'énoncé du principe de la bonne foi; tout au contraire, si ce principe était respecté, aucun des abus cités par les orateurs ne se produirait. La délégation ivoirienne est d'avis que les amendements destinés à préciser le texte devraient être renvoyés au Comité de rédaction, tandis que les propositions tendant à supprimer l'alinéa *a* ou l'ensemble de l'article devraient être rejetées.

65. M. USTOR (Hongrie) déclare que sa délégation est favorable au maintien de toutes les dispositions de l'article 15 qui énonce la nécessité fondamentale de la bonne foi dans les relations conventionnelles. Le principe de la bonne foi est un principe fondamental du droit international positif et tout Etat qui agit de mauvaise foi viole ce principe. L'article 15, tel que l'a rédigé la Commission du droit international, ne fait que tirer les conclusions qui s'imposent de ce principe fondamental. La liberté des Etats participant à des négociations a été invoquée à propos de l'alinéa *a* et on a fait valoir que les Etats ne sont pas liés par un traité tant qu'il n'est pas entré en vigueur; cependant, s'il est vrai qu'un Etat est libre de mettre fin à des négociations, il n'a pas le droit de compromettre de façon frauduleuse le succès des négociations. La délégation hongroise appuie l'amendement de la RSS de Biélorussie (A/CONF.39/C.1/L.114) et considère favorablement ceux de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.112) et des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.134) qui pourraient être renvoyés au Comité de rédaction en même temps que les autres amendements destinés à améliorer le texte de la Commission; elle ne saurait, par contre, appuyer aucun des amendements proposant la suppression, soit de l'article 15 tout entier, soit de l'alinéa *a* et elle estime que l'amendement de l'Argentine, de l'Equateur et de l'Uruguay (A/CONF.39/C.1/L.131 et Add.1) ne constitue pas une solution au problème difficile du facteur temps mentionné à l'alinéa *c*.

La séance est levée à 18 h 5.

VINGTIÈME SÉANCE

Mercredi 10 avril 1968, à 10 h 50

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 *(suite)*

ARTICLE 15 (Obligation pour un Etat de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité avant son entrée en vigueur) [*suite*] [1]

1. M. ALVAREZ (Uruguay) dit qu'il comprend parfaitement l'intention de la Commission du droit international qui a voulu consacrer dans cet article le principe de la bonne foi dans les relations internationales, principe énoncé au paragraphe 2 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies.

2. La mission de la Conférence sur le droit des traités est de préparer un projet de convention qui puisse être accepté par la grande majorité des Etats et, par conséquent, d'écarter dans la mesure du possible tout point controversé. Les participants ne sont pas seulement des juristes, mais aussi des représentants politiques des Etats dont la tâche est d'élaborer des solutions acceptables de caractère général. A cet égard, les considérations politiques ne sont pas moins importantes que les solutions juridiques.

[1] Pour la liste des amendements proposés, voir la 19e séance, note 1.