

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.31

31eme 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)

55. M. Harry tient à souligner que la délégation australienne laisse de côté dans ce contexte le problème de la ratification des traités dont l'objet rend nécessaire l'adoption d'une loi par l'un des Etats membres de la Fédération australienne. La nécessité de consulter le gouvernement d'un Etat peut parfois influencer sur la décision de signer certains traités ou en retarder la ratification, mais le problème de l'application territoriale ne se pose pas. Il n'en va pas de même dans le cas du Territoire de la Papouasie: ce territoire, tout comme celui de la Nouvelle-Guinée, jouit d'une très large autonomie locale. Il est appelé à devenir un pays qui s'administre lui-même et dont le développement permette l'accession à l'indépendance, s'il vient un jour où la majorité de la population indigène manifeste clairement que tel est son désir. Il peut se présenter des situations dans lesquelles il soit nécessaire de consulter les autorités du Territoire de la Papouasie avant de ratifier un traité, ou même le signer.

56. Le représentant de l'Australie admet, comme la Commission du droit international l'a souligné dans son commentaire, que les mots « à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie... » donnent à la règle la souplesse nécessaire pour satisfaire à toutes les exigences légitimes en matière d'application territoriale des traités.

57. L'article 25 ne constitue qu'une règle supplétive d'interprétation et ne peut en aucune façon être interprété comme une norme exigeant que les Etats expriment leur consentement à être liés par les traités sans au préalable s'assurer que le traité est acceptable et applicable pour tous les éléments constitutifs de ces Etats. Cette question continuera à être du ressort du droit et de la pratique internes. Pour conclure, M. Harry dit qu'il préférerait le texte de la Commission du droit international, mais qu'il ne s'opposera pas à l'amendement de l'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.164) si celui-ci rallie de nombreux suffrages.

58. M. RIPHAGEN (Pays-Bas) rappelle que, dans ses observations⁸ sur l'article 57 du projet de 1964, qui correspond à l'article 25 du projet actuel, le Gouvernement des Pays-Bas a déjà signalé que le libellé du texte risque de priver certains Etats, constitués par des pays autonomes distincts, d'une possibilité qui existe dans la pratique internationale actuelle: celle d'établir une différenciation entre ces éléments autonomes, dans la mesure où l'exige leur structure constitutionnelle propre. Le Gouvernement néerlandais avait alors cité diverses entités autonomes pourvues de la compétence exclusive de décider si elles seront ou non liées par les dispositions des traités que l'Etat dont elles sont les parties composantes vient à conclure, soit pour le compte d'un ou de plusieurs autres de ses éléments constitutifs, soit sans formuler expressément aucune précision. Le gouvernement avait estimé que la règle énoncée dans cet article était utile, mais qu'elle ne respectait pas le droit des pays autonomes composant un Etat d'accepter ou de refuser les droits ou obligations découlant d'un traité qui n'a pas été adopté ou authentifié sur leur demande ou en leur nom. Le Gouvernement des Pays-Bas avait donc demandé de compléter cet article par une disposition prévoyant que

tout Etat composé d'éléments distincts, qui signe un traité ne contenant pas de disposition sur l'application territoriale, doit avoir le droit de déclarer quelles sont celles de ses parties constitutives auxquelles le traité s'appliquera, conformément aux vœux des entités intéressées.

59. Dans le paragraphe 4 de son commentaire sur l'article 25, la Commission du droit international a estimé qu'une disposition de ce genre « risquait de poser autant de problèmes qu'elle n'en résoudrait ». En outre, la Commission a indiqué que le libellé de l'article sous sa forme actuelle donnait à la règle la souplesse nécessaire pour la rendre applicable, notamment à la situation envisagée par le Gouvernement néerlandais.

60. La délégation des Pays-Bas pense que l'opinion de la Commission est justifiée: le Royaume des Pays-Bas est un exemple pertinent, car trois pays, situés dans deux hémisphères, y forment un seul Etat, sur la base d'une entière autonomie et d'une égalité juridique absolue. Si l'on tient pour admis que les mots « ou ne soit par ailleurs établie », qui figurent maintenant dans le projet, autorisent tacitement à s'en tenir à la pratique dont il s'agit, la délégation néerlandaise est en faveur du libellé actuel de l'article 25.

61. M. LOUKACHOUK (République socialiste soviétique d'Ukraine) tient à préciser que l'amendement de sa délégation ne vise pas à exclure une partie du territoire du champ d'application du traité, car il est bien stipulé dans cet amendement qu'« une partie au traité est liée par lui pour l'ensemble de son territoire ». La question fondamentale est de savoir si l'on peut appliquer les normes du droit international directement aux territoires d'un Etat. Enfin, se référant à la déclaration du représentant de l'Australie, M. Loukachouk souligne que l'Antarctique n'est pas le territoire d'un Etat.

62. M. BARROS (Chili) répondant à la remarque qui a été faite par le représentant de la RSS d'Ukraine au sujet de l'Antarctique, dit que le Chili réserve sa position quant à la situation de l'Antarctique chilien.

La séance est levée à 13 heures.

TRENTE ET UNIÈME SÉANCE

Vendredi 19 avril 1968, à 15 h 20

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 25 (Application territoriale des traités) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 25 du projet de la Commission du droit international¹.

¹ La Commission n'était saisie que d'un seul amendement, celui de la République socialiste soviétique d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.164).

⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 365.

2. M. REGALA (Philippines) se déclare satisfait, dans l'ensemble, de l'article 25 tel que l'a rédigé la Commission du droit international. Cependant, comme l'a souligné un juriste allemand dans un article publié en octobre 1967, l'article 25 soulève un certain nombre de questions, telles que celle de savoir quel sens donner aux mots « ou ne soit par ailleurs établie ». Ce membre de phrase risque, semble-t-il, d'offrir à une partie au traité la possibilité de se soustraire à ses obligations. Le même auteur a également souligné que l'expression « l'ensemble du territoire » n'est pas définie; on ne sait pas, par exemple, si elle englobe l'espace aérien. Il conviendrait peut-être d'ajouter à l'article une disposition aux termes de laquelle, à moins que l'intention contraire des parties ne soit établie, l'application du traité s'étendrait à la totalité du territoire placé sous la juridiction de l'Etat.

3. Le PRÉSIDENT propose que la Commission renvoie l'article 25 et l'amendement de la RSS d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.164) au Comité de rédaction et qu'elle passe à l'examen de l'article 26.

Il en est ainsi décidé ².

ARTICLE 26 (Application de traités successifs portant sur la même matière) ³

4. M. DE BRESSON (France) dit que l'amendement français (A/CONF.39/C.1/L.44) fait suite à d'autres amendements que la France a présentés à des articles antérieurs, au sujet des traités multilatéraux restreints. Il importe de faire en sorte que toutes les parties à ces traités en appliquent les dispositions dans leur totalité. Il n'est pas nécessaire de mettre aux voix l'amendement, qui peut être renvoyé directement au Comité de rédaction.

5. M. TALALAEV (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que l'amendement de l'Union soviétique (A/CONF.39/C.1/L.202) a pour objet d'établir un lien entre l'article 26 et l'article 23 et d'assurer l'application du principe *pacta sunt servanda*. Aucun problème sérieux ne se pose si les parties à des traités successifs sont les mêmes, mais la situation est peut-être plus délicate dans le cas contraire et lorsque les dispositions des deux traités risquent d'être incompatibles. Un principe de droit généralement reconnu étant que les gouvernements doivent faire honneur aux obligations découlant des traités, il importe que les dispositions des traités postérieurs soient compatibles avec celles des traités antérieurs; si elles ne le sont pas, ce sont les dispositions du traité antérieur qui l'emportent. Certes, si un Etat assume des obligations conventionnelles incompatibles entre elles, sa responsabilité peut se trouver engagée. L'amendement conjoint de la Roumanie et de la Suède (A/CONF.39/C.1/L.204) est acceptable et permet d'aboutir à une version simplifiée du paragraphe 4.

6. M. BLIX (Suède) dit que l'amendement conjoint de la Roumanie et de la Suède, en fondant les alinéas *b* et *c*, s'efforce d'abrégier le texte. Il n'en modifie pas le fond.

7. M. FUJISAKI (Japon) dit que le cas d'un traité qui ne doit pas être considéré comme incompatible avec un traité antérieur est différent de celui d'un traité qui est subordonné à un autre. Dans le premier cas, il ne saurait être question de supériorité de l'un des deux traités sur l'autre. C'est en tenant compte de ce fait que la délégation japonaise a présenté un amendement pour préciser le sens de l'article 26 (A/CONF.39/C.1/L.207). M. Fujisaki propose que le Comité de rédaction examine la question.

8. M. SARIN CHHAK (Cambodge) dit que l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.208) concerne la situation envisagée aux alinéas *b* et *c* du paragraphe 4 de l'article 26. Lorsque deux traités successifs ne sont pas incompatibles, c'est le premier qui régit les droits et obligations des parties. Lorsque deux traités sont en conflit, c'est le traité antérieur qui l'emporte sur l'autre parce qu'il a priorité sur celui-ci dans le temps et que l'on doit présumer que les parties au second ont agi de mauvaise foi.

9. M. RUEGGER (Suisse) dit que, en raison du statut international de son pays, il se voit dans l'obligation de faire une déclaration au sujet de l'Article 103 de la Charte, déclaration dont il demande l'insertion dans le rapport final de la Commission plénière. La Commission du droit international a voulu tenir compte, comme il est naturel, de cette importante disposition de la Charte, qui lie la très grande majorité des Etats représentés à la Conférence, mais non pas tous ces Etats. La Suisse ne fait pas partie de l'Organisation des Nations Unies, tout en prêtant un concours actif à l'œuvre économique, sociale, culturelle et humanitaire accomplie par les organes des Nations Unies. Comme elle n'est pas liée par la Charte, elle ne pourra signer la convention en cours d'élaboration qu'en formulant une réserve au sujet de l'article 103.

10. M. LADOR (Israël) relève que l'article 26 ne prévoit pas le cas où des Etats sont parties à des traités différents appartenant à une série de traités successifs, mais ne sont pas parties aux mêmes. Les Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété industrielle ont présenté des éléments d'information intéressants dans leur exposé écrit (A/CONF.39/7 partie B, sect.5), au paragraphe 3 duquel il est dit qu'entre deux Etats qui ne sont pas parties aux mêmes traités, il ne saurait évidemment s'établir, en vertu de ces traités, aucune relation juridique selon les principes généraux du droit international. Il existe cependant dans les unions internationales telles que celles qui sont gérées par les BIRPI une situation spéciale avec un régime prévoyant qu'un Etat peut adhérer aux deux traités ou seulement au traité ultérieur et devenir par là membre de l'union, en assumant tacitement des obligations à l'égard de tous les pays membres. Pourtant, si cette pratique rentre dans le champ des dispositions de l'article 4 du projet, les questions qui ressortissent à l'article 26 nécessitent une solution appropriée dans le cadre de ce système.

11. Il serait nécessaire que le Comité de rédaction examine le rapport entre les articles 26 et 36. La délégation d'Israël préfère la variante plus simple du paragraphe 5 qui figurait dans l'article 63 de l'avant-dernier projet de la Commission.

² Pour la suite des débats, voir la 72^e séance.

³ La Commission était saisie des amendements suivants: France, A/CONF.39/C.1/L.44; Union des Républiques socialistes soviétiques, A/CONF.39/C.1/L.202; Roumanie et Suède, A/CONF.39/C.1/L.204; Japon, A/CONF.39/C.1/L.207; Cambodge, A/CONF.39/C.1/L.208.

12. M. SEPULVEDA AMOR (Mexique) constate que l'article 26 régit les relations entre traités successifs, mais estime qu'il devrait laisser la porte ouverte à d'autres systèmes.

13. M. SINCLAIR (Royaume-Uni) n'est pas certain que le texte de la Commission du droit international donne satisfaction en pratique. Il y a des hésitations sur le sens de l'expression « la même matière ». Les Conventions des Nations Unies sur les droits de l'homme se rapportent-elles à la même matière que la Convention européenne des droits de l'homme, ou que les conventions de l'OIT et de l'UNESCO, relatives à certains aspects déterminés des droits de l'homme ? De plus, il peut être difficile parfois de déterminer quel est le traité antérieur et quel est le traité postérieur. A supposer qu'une convention A ait été signée en 1964 et soit entrée en vigueur en 1966, tandis qu'une convention B a été signée et est entrée en vigueur en 1965, quelle sera la convention antérieure ? Si la convention B est considérée comme antérieure, parce que la date d'entrée en vigueur serait l'élément décisif, la réponse sera-t-elle différente si la convention A est entrée en vigueur à titre provisoire en 1964 ? Pour prendre un exemple différent, on peut supposer qu'une convention multilatérale ait été ouverte à la signature en 1960; un Etat A l'a ratifiée en 1961 et la convention est entrée en vigueur en 1962. Puis les Etats A et B concluent en 1963, sur le même sujet, un traité bilatéral qui entre en vigueur en 1964, après quoi l'Etat B adhère en 1965 à la convention multilatérale. Quel est le traité antérieur et quel est le traité postérieur ? Du point de vue de l'Etat A, la convention multilatérale est le traité antérieur mais, du point de vue de l'Etat B, elle est le traité postérieur.

14. Rien n'oblige à subdiviser les conventions multilatérales en plusieurs catégories; les dispositions du paragraphe 4 suffiront, de l'avis du représentant du Royaume-Uni, à protéger entièrement les parties aux traités multilatéraux restreints qui, de toute manière, peuvent toujours modifier les termes d'un traité par consentement unanime.

15. M. Sinclair n'a pas eu le temps d'étudier en détail l'amendement du Japon (A/CONF.39/C.1/L.207), mais il reconnaît la force de l'argument du représentant de ce pays. Les autres amendements sont de caractère rédactionnel et peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

16. M. VOICU (Roumanie) déclare que l'amendement présenté conjointement par la Roumanie et la Suède (A/CONF.39/C.1/L.204) vise à rendre le texte aussi concis que possible. Etant donné l'existence de nombreux traités portant sur la même matière, l'article 26 est particulièrement important et le texte de la Commission du droit international, qui ne tient compte que de la pratique existante, est bien équilibré. Le représentant de la Roumanie appuiera tous les amendements qui ne modifient pas ce texte radicalement quant au fond.

17. M. WOODLEY (Observateur des Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle — BIRPI), prenant la parole sur l'invitation du Président, rappelle que le principe qui est à la base de l'article 26 et notamment du paragraphe 4 est le suivant: dans le cas de traités successifs portant sur la même matière, il n'existe pas de relations conventionnelles entre

deux Etats qui ne sont pas parties au même traité. La situation est spéciale cependant en ce qui concerne les unions internationales telles que celles qui sont gérées par les BIRPI et parmi lesquelles figurent les unions instituées par la Convention de Paris de 1883 pour la protection de la propriété industrielle et la Convention de Berne de 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques. Ces conventions ont été revisées à plusieurs reprises, mais chacune de ces revisions n'a consisté qu'à donner une version différente de la Convention initiale qui existe toujours. Il n'y a dans chaque cas qu'une seule union: c'est celle qui a été instituée par la Convention initiale.

18. Du point de vue technique, chaque convention initiale et les actes qui la modifient constituent des traités distincts et successifs qui demandent à être ratifiés. Cependant, il arrive parfois qu'un Etat adhère à l'acte le plus récent d'une union sans déclarer que son adhésion est valable pour les actes antérieurs. Dans les relations de cet Etat avec ceux qui sont parties à l'acte le dernier en date, aucun problème ne se pose. En revanche, dans ses relations avec les Etats membres de l'union qui n'y sont pas parties, ledit Etat est censé avoir accepté tacitement tous les textes antérieurs; en conséquence, ses relations avec les Etats qui sont seulement parties aux textes antérieurs sont régies par ces derniers⁴. Sur le plan juridique, la situation est discutable, mais ce système est le seul qui puisse être appliqué. L'union est plus importante que la convention qui l'a créée. Sans ce système d'acceptation tacite, l'Etat qui a adhéré à l'acte le plus récent n'aurait aucune relation juridique avec la moitié des Etats membres de l'union.

19. Tenant compte du fait que les unions constituent un cas spécial à cet égard, les BIRPI jugent acceptable l'article 26, avec ou sans les amendements proposés. L'article 4, tel qu'il a été rédigé par le Comité de rédaction⁵, tient compte dans une certaine mesure des pratiques des unions. Le Comité de rédaction jugera peut-être bon d'envisager l'insertion dans la partie VI (Dispositions diverses) d'une clause visant à préciser que les dispositions du projet de convention ne portent pas atteinte aux pratiques établies des unions pour ce qui est des relations entre les Etats parties à ces dernières. Une clause de sauvegarde de ce genre est nécessaire en ce qui concerne non seulement l'article 26, mais aussi d'autres dispositions telles que l'article 8 sur la procédure de vote, comme le représentant des BIRPI l'a déjà souligné à la neuvième séance⁶.

20. M. DENIS (Belgique) demande si l'amendement français (A/CONF.39/C.1/L.44) vise à renverser la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 26, lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral « restreint ».

21. M. BEVANS (Etats-Unis d'Amérique) déclare qu'il est opposé à l'amendement français parce qu'il restreindrait considérablement la faculté des parties à un traité multilatéral ayant trait à des questions régionales ou à des questions intéressant un petit nombre d'Etats, de modifier leurs rapports conventionnels à moins que toutes les parties au premier traité n'y consentent. Une partie pourrait donc paralyser les efforts de toutes les autres et,

⁴ Voir le document A/CONF.39/7, part. B, sect. 5, par. 7.

⁵ Voir la 28^e séance, par. 14.

⁶ Par. 25 à 27.

de ce fait, retarder l'évolution des affaires régionales ou le développement progressif du droit international. De plus, l'amendement français est superflu. En effet, les droits d'un Etat partie au traité antérieur qui décide de ne pas devenir partie au traité postérieur sont parfaitement sauvegardés par l'alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 26, dans sa forme actuelle.

22. Le représentant des Etats-Unis n'est pas favorable au renvoi de l'amendement français au Comité de rédaction en attendant qu'une décision soit prise au sujet de la proposition française visant à inclure dans l'article 2 (Expressions employées) la définition d'un « traité multilatéral restreint » (A/CONF.39/C.1/L.24). La notion contenue dans l'amendement français est tout à fait indépendante de l'emploi de l'expression « traité multilatéral restreint », et c'est à cette notion que la délégation des Etats-Unis est opposée.

23. En ce qui concerne l'amendement soviétique (A/CONF.39/C.1/L.202), M. Bevans ne pense pas qu'il soit souhaitable de faire mention de l'article 23 (*pacta sunt servanda*) au paragraphe 5. Il ne voit pas pourquoi l'article 23 devrait être mentionné seulement dans ce paragraphe et non dans les autres articles, car cela pourrait être interprété à tort comme signifiant que la règle *pacta sunt servanda* ne régit pas les autres dispositions du projet lorsqu'elle n'y figure pas expressément.

24. M. DE BRESSON (France) déclare que l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.44) vise à régler un cas qui n'est pas prévu dans les dispositions de l'alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 26. Lorsque le traité antérieur est un traité multilatéral restreint et que le second a été conclu entre certaines de ses parties seulement, ce sont les dispositions du premier qui doivent l'emporter, dans l'intérêt de l'intégrité du traité; celle-ci est indispensable à l'existence même de ce type de traité.

25. Les objections soulevées par le représentant des Etats-Unis seraient sans objet si le paragraphe 1 de l'article 2 contenait une définition de l'expression « traité multilatéral restreint », comme l'a proposé la France (A/CONF.39/C.1/L.24).

26. M. WERSHOF (Canada) conteste sérieusement l'opportunité de la suggestion de la délégation française tendant à ce que son amendement (A/CONF.39/C.1/L.44) soit renvoyé au Comité de rédaction. Cet amendement soulève une question de fond, qui, de surcroît, est controversée : il est donc indispensable que la Commission plénière exprime d'abord son avis sur la question. De plus, elle devra tôt ou tard décider s'il convient ou non d'inclure dans le projet de convention les notions de « traité multilatéral général » et de « traité multilatéral restreint ».

27. Le PRÉSIDENT rappelle que la question de l'inclusion éventuelle de dispositions relatives aux traités multilatéraux « généraux » et « restreints » a été laissée en suspens et que le Comité de rédaction a été invité à faire rapport à ce sujet⁷. La Commission plénière prendra ultérieurement une décision sur ces questions. Entre-temps, étant donné que la délégation française n'a pas demandé que soit mis aux voix son amendement à

l'article 26 (A/CONF.39/C.1/L.44) qui se rapporte à l'une de ces questions, il semble préférable de renvoyer cet amendement au Comité de rédaction avec les autres amendements (A/CONF.39/C.1/L.202, L.204, L.207 et L.208) dont on a reconnu qu'ils avaient un caractère rédactionnel.

28. M. BARROS (Chili) approuve chaleureusement les observations du représentant du Canada. La Commission plénière doit se prononcer sur l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.44).

29. M. ZEMANEK (Autriche) est lui aussi de cet avis; lorsqu'un amendement soulève une question de fond et que son auteur n'insiste pas pour qu'il soit mis aux voix, on doit considérer qu'il a été retiré.

30. M. DE BRESSON (France) fait observer que le mieux serait d'attendre, pour trancher la question des traités multilatéraux restreints, que le Comité de rédaction ait examiné ses incidences sur tous les articles. Il n'est donc pas souhaitable de mettre cette question aux voix à propos de l'article 26 seulement.

31. M. YASSEEN, président du Comité de rédaction, déclare que cette question, qui a été renvoyée au Comité de rédaction, a un caractère général et qu'elle intéresse en réalité un certain nombre d'articles. Le Comité de rédaction n'a pas qualité pour la régler lui-même; il faut que la Commission plénière lui donne des instructions en prenant une décision sur le fond. Il en est de même du problème des traités multilatéraux « généraux ».

32. M. AMADO (Brésil) dit qu'il n'y aurait pas d'inconvénient à renvoyer l'amendement français (A/CONF.39/C.1/L.44) au Comité de rédaction puisque celui-ci peut toujours indiquer que cet amendement soulève une question de fond qui doit être tranchée par la Commission plénière.

33. M. KOVALEV (Union des Républiques socialistes soviétiques) fait remarquer que la Commission a déjà renvoyé au Comité de rédaction un certain nombre d'amendements relatifs aux traités multilatéraux « restreints ». Il serait donc illogique qu'elle vote maintenant sur l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.44).

34. M. AUGÉ (Gabon) estime qu'il est prématuré de mettre aux voix l'amendement de la France avant qu'une décision ait été prise sur la question générale des traités multilatéraux « restreints ».

35. M. KEBRETH (Ethiopie) est également de cet avis. La question soulevée par l'amendement français n'est pas nouvelle; elle a été examinée au fond à propos de la proposition de la France sur l'article 2 (A/CONF.39/C.1/L.24).

36. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'opposition, il considérera que la Commission accepte de renvoyer l'article 26 et les amendements y relatifs au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

⁸ A la 80^e séance, la Commission plénière a décidé de renvoyer à la deuxième session de la Conférence l'examen des amendements relatifs aux « traités multilatéraux restreints ». L'examen définitif de l'article 26 a donc été ajourné jusqu'à la deuxième session.

⁷ Voir la 6^e séance, par. 33 et 34.

ARTICLE 27 (Règle générale d'interprétation), et

ARTICLE 28 (Moyens complémentaires d'interprétation)

37. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner en même temps les articles 27 et 28, ainsi que les amendements y relatifs⁹.

38. M. McDOUGAL (Etats-Unis d'Amérique), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.156) qui vise à remplacer les articles 27 et 28 par un article unique, déclare que ces textes, tels qu'ils ont été adoptés par la Commission du droit international, contiennent des dispositions restrictives trop rigides et inutiles. Le but de l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.156) est de réaffirmer l'autorité d'un processus d'interprétation qui est solidement établi en droit international et qui rend de grands services au monde depuis plusieurs siècles.

39. En adoptant deux articles distincts, à savoir les articles 27 et 28, la Commission du droit international a établi une distinction hiérarchique entre certains moyens principaux d'interprétation, qu'elle a désignés sous le nom de « règle générale d'interprétation », et certains moyens prétendument « complémentaires ». En ce qui concerne les moyens principaux d'interprétation, la Commission a donné la primauté au texte même du traité, qui doit être interprété en fonction du « sens ordinaire » à attribuer aux mots, « dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité ». Dans le commentaire de l'article 27, il est toutefois précisé que la notion de « contexte » s'applique non pas aux circonstances dans lesquelles s'est effectuée la conclusion du traité, mais à la lettre des textes, et que celle de « l'objet et du but du traité » vise non pas l'intention commune réelle des parties, mais plutôt celle qui ressort du passage du texte lui-même qui définit « l'objet et le but » du traité. En fait, il semble que le commentaire rejette purement et simplement l'intention commune en tant que base d'interprétation.

40. En vertu de l'article 28, d'autre part, les moyens dits « complémentaires » d'interprétation, qui comprennent les « travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu », sont refusés à l'interprète, sauf uniquement pour confirmer le sens tiré de l'application de la « règle générale » de l'article 27, dans tous les autres cas que les situations exceptionnelles mentionnées aux alinéas *a* et *b* de l'article 28.

41. En bref, l'ensemble du système se fonde sur la célèbre maxime de Vattel selon laquelle « il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interpréta-

tion », affirmation que l'on a fini par considérer comme une tautologie obscurantiste, puisque la question de savoir si un texte appelle ou n'appelle pas d'interprétation constitue déjà en soi une interprétation. McNair a signalé que cette maxime « est constamment utilisée, aussi bien par les avocats que par les tribunaux, et qu'elle leur sert d'argument contre les tentatives qui sont faites en vue de découvrir quelle était l'intention des parties en utilisant les termes qu'elles ont choisis, compte tenu des circonstances du moment ». Cet auteur a très justement désigné cette maxime comme une *petitio principii* parce qu'elle appelle la question de savoir si les termes utilisés sont ou ne sont pas clairs; or, il s'agit là d'une question évidemment subjective, étant donné que des termes peuvent être clairs pour l'un et ne pas l'être pour l'autre, et qu'ils le sont souvent pour un ou plusieurs juges, mais non pour leurs collègues¹⁰.

42. Les règles générales d'interprétation prises dans leur ensemble ont rarement été considérées comme des règles impératives du droit international, qui interdiraient l'examen des circonstances de l'espèce. Il est rare que les principes relatifs au sens ordinaire et naturel, ou à l'admissibilité des travaux préparatoires, aient été utilisés pour empêcher les recherches. Il est vrai qu'à l'occasion on a réglé les différends sur l'interprétation en se fondant simplement sur les définitions que le dictionnaire donnait des mots employés dans le texte, mais on a beaucoup plus souvent jugé qu'un texte n'avait pas de sens en dehors du cadre des circonstances dans lesquelles il avait été élaboré. La quasi-totalité de la jurisprudence des tribunaux internationaux et des tribunaux d'arbitrage, ainsi que la pratique des ministères des affaires étrangères en matière d'interprétation des traités, mettent en lumière le droit, pour l'interprète, de tenir compte des circonstances qui ont influé sur l'intention commune des parties, que celles-ci ont voulu exprimer dans le texte. La pratique des institutions internationales va dans le même sens. A la 7^e séance de la Commission plénière¹¹, l'observateur de l'Organisation internationale du travail a déclaré que « la pratique de l'OIT en matière d'interprétation fait une plus large part aux travaux préparatoires que l'article 28 du projet d'articles ». De plus, les interprètes des traités ont eu recours habituellement à d'autres principes d'interprétation, tels que celui de l'efficacité du traité, que l'on ne retrouve pas dans les articles 27 et 28.

43. Les restrictions imposées par l'article 28 au recours aux travaux préparatoires ne correspondent pas à la pratique établie. Même dans l'affaire du *Lotus*, qui est peut-être l'illustration la plus célèbre de la prétendue règle selon laquelle « il n'y a pas lieu de tenir compte des travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair¹² », la Cour permanente de Justice internationale s'est effectivement reportée aux travaux préparatoires.

44. Le système rigide des articles 27 et 28 n'est donc pas l'expression des règles existantes du droit international. En outre, si l'on voulait introduire ce système, il se révélerait impossible à appliquer. Il repose sur le postulat qu'un texte a un sens en dehors des circonstances dans

⁹ La Commission était saisie des amendements suivants:

A l'article 27: Philippines, A/CONF.39/C.1/L.174; Pakistan, A/CONF.39/C.1/L.182; Union des Républiques socialistes soviétiques, A/CONF.39/C.1/L.201; Roumanie, A/CONF.39/C.1/L.203; Australie, A/CONF.39/C.1/L.210; Ceylan, A/CONF.39/C.1/L.212; Grèce, A/CONF.39/C.1/L.213; République fédérale d'Allemagne, A/CONF.39/C.1/L.214; Espagne, A/CONF.39/C.1/L.216.

A l'article 28: République-Unie de Tanzanie, A/CONF.39/C.1/L.215; Espagne, A/CONF.39/C.1/L.217.

Des amendements qui tendaient à fonder en un seul texte les articles 27 et 28 ont été proposés par les Etats-Unis d'Amérique (A/CONF.39/C.1/L.156) et la République du Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.199).

¹⁰ McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 372.

¹¹ Par. 12.

¹² *C.P.J.I.*, 1927, série A, n° 10, p. 16.

lesquelles il a été élaboré et qu'il peut être interprété sans que l'on fasse intervenir un élément externe quelconque. En réalité, les mots n'ont pas de sens fixe ou naturel que les parties à un accord ne puissent modifier. Les sens « simples et ordinaires » d'un terme sont multiples et ambigus; on ne peut les définir de façon claire et précise qu'en se reportant aux circonstances dans lesquelles ils ont été employés. Par suite, un interprète ne saurait espérer appliquer la « règle générale » de l'article 27, ni recourir aux « moyens complémentaires » admis par l'article 28, sans violer en même temps la règle de l'interprétation textuelle posée à l'article 27. C'est seulement en examinant les circonstances dans lesquelles un traité a été conclu que l'on peut attribuer un sens au texte; et c'est seulement par cet examen et en ayant recours aux travaux préparatoires que l'on peut arriver à la conclusion qu'une interprétation conforme à l'alinéa *a* de l'article 27 « laisse le sens ambigu ou obscur », ou qu'une interprétation conforme à l'alinéa *b* « conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable », ce qui autorise à recourir aux « moyens complémentaires » prévus à l'article 28.

45. Que la méthode d'interprétation fondée sur le texte du traité soit impossible à appliquer, c'est ce que prouvent la présence même à la Conférence de l'Expert-conseil et le fait qu'on doive souvent se tourner vers lui pour préciser le sens « ordinaire » du libellé du projet d'articles, alors même que les membres de la Commission ont pleinement accès aux travaux préparatoires de la Commission du droit international. La compétence incontestée qui est reconnue à l'Expert-conseil lorsqu'il donne ces précisions se fonde non pas sur ses connaissances linguistiques, ni sur ses qualités de logicien, mais bien sur la connaissance toute particulière qu'il a, en tant que rapporteur spécial de la Commission sur le droit des traités, de l'ensemble des circonstances dans lesquelles a été conçu le projet d'articles.

46. Le système rigide et restrictif prévu aux articles 27 et 28 ne doit pas devenir une règle de droit international car il pourrait être employé par les interprètes du texte d'un traité pour imposer aux parties des accords qu'ils n'ont jamais conclus. Il serait fort possible que les parties à un traité aient une intention commune tout autre que celle qui ressort du sens « ordinaire » des termes employés dans le texte de ce traité. Imposer aux parties certains prétendus sens « ordinaires », ainsi que le respect de la liste exclusive des moyens d'interprétation énumérés aux articles 27 et 28, pourrait conduire à déformer de façon arbitraire leurs intentions véritables. Il est indispensable de respecter le libre choix des Etats parties au traité en ce qui concerne les accords qu'ils ont conclus et de ne pas leur imposer un choix fait par des tiers.

47. Une modeste concession en ce sens a été faite grâce à la disposition du paragraphe 4 de l'article 27 selon laquelle « un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties ». Toutefois, au paragraphe 17 du commentaire, il est précisé que « le fardeau de la preuve repose sur la partie qui invoque le sens spécial du terme », et il n'est pas indiqué de quelle manière on peut déterminer ce sens spécial, sinon en recourant aux moyens d'interprétation écartés par l'article 28.

48. Le critère du « sens ordinaire », de par son ambiguïté, ouvrirait la porte aux interprétations arbitraires du texte d'un traité et donnerait lieu à des incertitudes plus grandes que si l'on mettait l'accent sur l'examen approfondi de tous les éléments du contexte qui ont pu influencer sur l'intention commune des parties. En insistant trop sur la primauté du texte, on aboutit à des décisions telles que l'avis consultatif fort critiqué que la Cour internationale de Justice a rendu en 1966, dans la dernière des affaires relatives au *Sud-Ouest africain*¹³.

49. L'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.156) vise à supprimer les éléments de rigidité, les restrictions et les distinctions hiérarchiques des projets d'articles 27 et 28. Le texte d'un traité et le sens communément attribué aux termes qui y sont employés serviraient de point de départ et non d'aboutissement au processus d'interprétation. Le texte serait considéré comme un indice important de l'intention commune des parties parmi beaucoup d'autres. Aucune hiérarchie fixe ne serait établie entre les éléments d'interprétation; cet amendement cherche en effet à rendre accessibles aux interprètes du texte d'un traité tous les éléments qui pourraient avoir de l'importance dans un ensemble donné de circonstances, y compris le sens ordinaire des termes, la pratique ultérieurement suivie et les travaux préparatoires, sans exclure pour autant les autres éléments qui peuvent être également à considérer.

50. Le texte amendé ainsi proposé (A/CONF.39/C.1/L.156) cherche à maintenir dans toute la mesure possible le libellé initial tout en fondant les deux articles en un seul. La délégation américaine n'a cependant pas de préférence marquée pour tel mot ou telle formule. Le choix d'une formule est une question de forme, à condition que l'objectif fondamental soit atteint, c'est-à-dire que soient supprimés toutes les distinctions hiérarchiques et tout ce qui fait obstacle à la libre recherche de tous les éléments permettant d'aboutir à une interprétation rationnelle.

51. M. PHAN-VAN-THINH (République du Viet-Nam), présentant l'amendement de sa délégation aux articles 27 et 28 (A/CONF.39/C.1/L.199), dit qu'il s'agit d'un amendement de caractère essentiellement rédactionnel. L'insertion d'un nouvel alinéa *a* au paragraphe 3 de l'article 27 obvierait à la nécessité d'un article 28 et simplifierait grandement le texte de la Commission du droit international. Celui-ci donne en effet l'impression que la Commission a voulu établir une sorte de hiérarchie entre les règles et les moyens d'interprétation en faisant une distinction entre les règles d'interprétation et les moyens complémentaires d'interprétation. La délégation vietnamienne estime que les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu constituent souvent des moyens d'interprétation tout aussi valables, sinon aussi essentiels, que le contexte, notamment quand il s'agit d'établir l'intention des parties. En outre, il semble logique de parler au paragraphe 3 des travaux préparatoires et des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, afin que cette notion intervienne avant celle du sens particulier à donner à un terme, s'il est établi que telle était l'intention des parties, comme en dispose le paragraphe 4. Si l'amendement rédactionnel de la délégation

¹³ C.I.J., Recueil 1966, p. 6.

tion vietnamienne est acceptable pour la majorité, le mot « règle » contenu dans le titre de l'article devra être employé au pluriel.

52. M. IRA PLANA (Philippines) dit que sa délégation a présenté un amendement à l'article 27 (A/CONF.39/C.1/L.174) parce qu'elle estime que le terme « contexte » employé par la Commission du droit international au paragraphe 2 a une portée un peu trop large; elle propose donc que ce terme ne vise que le texte du traité, son préambule et ses annexes. Cet amendement n'altère en rien l'esprit du texte de la Commission car les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 doivent de toute manière être considérés conjointement lors de l'interprétation du traité. La délégation des Philippines n'a pas d'objection à l'insertion, dans l'article 27, d'autres procédés fondamentaux d'interprétation.

53. M. SAMAD (Pakistan) dit que sa délégation a présenté un amendement à l'article 27 (A/CONF.39/C.1/L.182) parce que, mis à part le cas d'accords ultérieurs intervenus entre les parties au sujet de l'interprétation du traité, il existe aussi les cas où les parties concluent des accords ultérieurs d'application du traité qui peuvent mettre en lumière leurs intentions. Sa délégation n'a pas d'objection à la fusion des articles 27 et 28.

54. M. MAKAREVITCH (République socialiste soviétique d'Ukraine), présentant l'amendement de sa délégation au paragraphe 1 de l'article 27 (A/CONF.39/C.1/L.201), dit que la Commission du droit international a longuement débattu de la forme à donner à cette disposition et qu'elle a rejeté avec raison les propositions selon lesquelles un traité ne pouvait être interprété qu'en fonction de l'intention des parties. Cependant, elle est tombée dans l'extrême inverse en décidant que l'interprétation consisterait à déterminer exclusivement le sens des termes du traité dans le contexte du traité et à la lumière de son objet et de son but; le texte d'un traité est l'aboutissement de négociations au cours desquelles les intentions des parties se dessinent. C'est pourquoi la délégation ukrainienne a proposé l'adjonction du membre de phrase « exprimant les intentions convenues des parties », à la fin du paragraphe 1. Cet amendement pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

55. M. VOICU (Roumanie) déclare que sa délégation juge acceptable, dans son ensemble, le texte des articles 27 et 28 du projet de la Commission du droit international et que l'amendement roumain à l'article 27 (A/CONF.39/C.1/L.203) est de caractère purement rédactionnel. Les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article 27 ainsi que le commentaire qui leur est consacré semblent appeler certaines précisions: si, aux fins de l'interprétation, le contexte d'un traité comprend les accords relatifs au traité qui sont intervenus entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion de celui-ci, il est évident qu'un accord interprétatif fera partie du contexte; l'alinéa *a* du paragraphe 2 sera donc entièrement applicable à l'interprétation authentique, puisqu'il fait référence à l'un des instruments essentiels de l'interprétation. Par contre, lorsqu'un accord intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion d'un traité a un certain rapport avec ce dernier, sans avoir pour autant un caractère interprétatif, il ne peut plus être considéré comme un instrument d'interprétation authentique. Son rapport avec le traité peut être celui d'un accord *in pari materia*: par

exemple, deux Etats qui concluent simultanément un accord commercial et un accord financier peuvent spécifier la relation qui existe entre les deux instruments dans une clause de l'accord, mais on ne saurait déduire du fait que ceux-ci sont matériellement apparentés que l'un est interprétatif de l'autre.

56. La Commission du droit international a prudemment affirmé, au paragraphe 13 de son commentaire sur l'article 27, que si ces deux catégories de documents étaient reconnues comme faisant partie du contexte, il fallait pas en déduire qu'elles devaient être nécessairement considérées comme faisant partie intégrante du traité et que cela dépendait de l'intention des parties dans chaque cas. Pourtant, il est difficile de concevoir qu'un accord culturel, par exemple, intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion d'une convention consulaire, puisse être considéré comme faisant partie du contexte de la convention et comme moyen d'interprétation de cet instrument. Il faudrait donc préciser qu'il s'agit en l'occurrence de tout accord « pertinent » aux fins de l'interprétation. Cette précision est d'autant plus nécessaire que le paragraphe 2 de l'article 27 fait une nette distinction entre les annexes et les accords ayant rapport au traité, qui sont les protocoles et les échanges de notes ou de lettres intervenant entre les parties à l'occasion de la conclusion d'un traité.

57. L'alinéa *b* est pertinent aux fins de l'interprétation authentique, parce qu'il accorde l'importance voulue aux instruments établis par une ou plusieurs parties et acceptés par les autres en tant qu'instruments ayant rapport au traité. Cet alinéa concerne les déclarations interprétatives et les interprétations *inter se*, mais ces deux hypothèses ne sont pas clairement énoncées dans le commentaire, qui reste quelque peu obscur à deux égards. Tout d'abord, il ne fournit aucun exemple prouvant que la disposition se réfère à un instrument interprétatif établi par certaines des parties entre elles et accepté formellement par les autres parties. Le Rapporteur spécial avait élucidé la question dans son sixième rapport en spécifiant que, lorsqu'il s'agit d'un document émanant d'un groupe de parties à un traité multilatéral, des considérations de principe semblent indiquer que les autres parties doivent reconnaître que ledit document est important pour l'interprétation du traité¹⁴. La formulation laconique de l'alinéa *b* ne fournit pas de réponse à la question de savoir si l'instrument en question a rapport au traité par son contenu ou en vertu de son caractère interprétatif. Ensuite, la disposition ne contient aucune indication quant à la façon dont un tel instrument devra être accepté par les autres parties. S'il y a acceptation formelle, les parties qui la donnent deviennent, sur le plan du droit, coauteurs de l'instrument; si celui-ci est interprétatif, son acceptation aura pour effet de rendre authentique une interprétation déterminée à l'égard de l'ensemble des parties contractantes. Si l'instrument n'est pas interprétatif, son acceptation transformera les Etats qui la donnent en parties contractantes.

58. Pour les raisons qui précèdent, la délégation roumaine a estimé nécessaire de présenter son amendement, qui est de caractère rédactionnel.

¹⁴ *Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, p. 106, par. 16.*

59. M. HARRY (Australie) dit que les amendements de sa délégation au paragraphe 3 de l'article 27 (A/CONF.39/C.1/L.210) portent uniquement sur des points de rédaction. La proposition touchant l'alinéa *a* a trait à un accord intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité. D'après le paragraphe 14 du commentaire, aux fins de la règle générale d'interprétation, tout accord au sujet de l'interprétation, intervenu entre les parties avant, pendant ou après la conclusion du traité, devrait être pris en considération. Or, l'alinéa *a* est limité aux accords ultérieurs sur l'interprétation. Bien qu'il faille également tenir compte de l'alinéa *a* du paragraphe 2 à cet égard, la disposition qu'il contient, en ce qui concerne les accords intervenus au sujet de l'interprétation du traité au moment de sa conclusion, ne vise pas nécessairement les accords analogues intervenus à un stade antérieur, à une époque où les négociations étaient encore en cours; les textes français et espagnol sont encore plus équivoques. La délégation australienne propose comme solution de supprimer simplement le mot « ultérieur » à l'alinéa *a* du paragraphe 3: des lors cette disposition pourra couvrir tous les accords intervenus, à quelque moment que ce soit, au sujet de l'interprétation du traité. Cette proposition correspond à la solution adoptée par la Commission elle-même dans ce qui était alors l'article 69 de son projet de 1964¹⁵.

60. L'amendement rédactionnel de l'Australie à l'alinéa *b* du paragraphe 3 a été inspiré par l'idée contenue dans le paragraphe 15 du commentaire, selon laquelle la Commission a voulu parler des vues communes aux parties. Cette idée ressort clairement des textes français et espagnol et l'amendement ne vaut donc que pour le texte anglais.

61. Quant au fond des articles 27 et 28, la délégation australienne estime que l'on devrait prendre comme base les propositions de la Commission du droit international. Elle pense que la référence au texte du traité serait le meilleur moyen d'ajouter à la certitude et à la sécurité des obligations conventionnelles; elle respecte les arguments du représentant des Etats-Unis et se réserve le droit de revenir ultérieurement sur les questions qu'il a soulevées.

62. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) déclare qu'en présentant son amendement, le représentant des Etats-Unis s'est référé à deux écoles de pensée en matière d'interprétation, dont l'une vise à déterminer l'intention authentique des parties et l'autre, à laquelle la Commission du droit international s'est ralliée, prend le texte même du traité comme base d'interprétation. Ce faisant, la Commission a tenu compte de certaines opinions formulées à l'Institut de droit international au sujet du projet de Lauterpacht.

63. Le juge Huber, par exemple, a déclaré qu'il convenait d'éviter en droit international que la notion de « volonté des parties » ne flotte comme un nuage sur la terre ferme d'un texte contractuel. Si le respect de la parole déposée dans un traité signé et ratifié n'est pas une chose sacrée, si les parties peuvent librement invoquer leur prétendue volonté réelle, un avantage essentiel du droit écrit et conventionnel disparaît. Le texte signé est la seule et la

plus récente expression de la volonté commune des parties¹⁶.

64. De même, sir Eric Beckett a indiqué avec force que le fait de se référer à l'intention supposée des parties ne tient absolument pas compte des réalités. L'expérience prouve que les divergences entre les parties à un traité naissent fréquemment d'une situation à laquelle elles n'avaient jamais songé lors de la conclusion du traité et au sujet de laquelle elles n'avaient par conséquent aucune intention commune. Dans d'autres cas, il se peut que les parties aient eu, dès le début, des intentions divergentes sur le point précis en litige. Chacune des parties peut s'être délibérément abstenue de poser le problème, espérant peut-être que celui-ci ne se présenterait pas en fait, ou escomptant que, s'il venait à se présenter, le texte de l'accord aboutirait au résultat qu'elle souhaite. Si l'on acceptait trop aisément le recours aux travaux préparatoires, l'Etat qui, pour une raison ou pour une autre, se trouverait gêné par telle ou telle disposition catégorique du traité, aurait des chances de se trouver muni d'une « planche de salut », car on trouverait généralement dans les travaux préparatoires quelque chose à invoquer à l'appui de n'importe quelle allégation, ou peu s'en faut¹⁷.

65. De l'avis de la délégation uruguayenne, il convient de conserver l'économie des textes de la Commission du droit international. Celle-ci a rédigé à dessein les articles de son projet de manière à marquer une certaine progression, en commençant par une référence au texte du traité et en introduisant progressivement tout d'abord les éléments intrinsèques du texte, puis des éléments extrinsèques tels que les travaux préparatoires, qui permettent de mettre en lumière les intentions des parties; par définition, ces intentions n'ont fait l'objet d'aucun accord entre elles. L'une des raisons pour lesquelles il n'a pas été fait mention des travaux préparatoires dans l'article 27, c'est que la Commission n'a pas voulu encourager les parties à se servir de tels éléments pour introduire des éléments extrinsèques dans le texte, afin de se soustraire à des obligations clairement stipulées. Comme sir Eric Beckett l'a souligné dans le passage cité plus haut, il n'est que trop facile à un Etat qui désire se soustraire à ses obligations d'introduire un élément d'incertitude en se référant aux travaux préparatoires. L'établissement de deux articles distincts a été également dicté par le désir de tenir compte du cas d'Etats tiers qui n'auraient pas participé à la conférence convoquée pour élaborer le traité.

66. L'existence de deux articles séparés ne signifie pas que la Commission ait éliminé le recours aux travaux préparatoires en matière d'interprétation; elle ne présume pas deux phases d'interprétation distincte; au contraire, les procédures énumérées dans les deux articles seront appliquées concurremment. La règle énoncée à l'article 28 est extrêmement souple et n'établit aucune hiérarchie entre les méthodes d'interprétation. L'article 27 contient une définition très large du « contexte », qui englobe une grande partie des éléments que l'on considère

¹⁶ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 44 (1952), t. I, p. 199.

¹⁷ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 43 (1950), t. I, p. 438 et 440.

¹⁵ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. II, p. 210.

traditionnellement comme des travaux préparatoires, du moment que les parties étaient d'accord.

67. L'un des amendements des Etats-Unis vise à séparer l'objet et le but du traité du contexte de ce dernier, alors que ces deux éléments sont juxtaposés dans le projet. Or, la Commission a délibérément désigné l'objet et le but du traité comme l'élément le plus important du contexte et non pas comme un élément indépendant: cette dernière façon de voir risquerait de conduire à des interprétations tendancieuses et d'ouvrir la porte à la méthode de la finalité, qui aboutirait peut-être à des conceptions dictées par des préoccupations égoïstes. La délégation uruguayenne appuie le texte des deux articles, tels qu'ils ont été rédigés par la Commission du droit international.

68. M. DADZIE (Ghana) déclare que la délégation ghanéenne a certains doutes quant à l'opportunité de faire figurer des dispositions sur l'interprétation dans une convention qui cherche à codifier les règles applicables à la conclusion, à la validité et à la fin des traités. Il est exceptionnel de codifier les règles d'interprétation, bien qu'il soit habituel d'énoncer sous des formes nouvelles les principes d'interprétation, car ces derniers ne sont que des directives destinées à aider les tribunaux internationaux, ainsi que les organes chargés de prendre les décisions, à dégager l'intention des parties en vue d'appliquer les termes du traité à une situation donnée. La délégation ghanéenne acceptera toutefois que soient de nouveau indiqués les facteurs à considérer dans l'interprétation des traités, à la lumière des précédents et des examens récents relatifs à l'ensemble du problème de l'interprétation juridique.

69. La première question qui se pose, cependant, est de savoir si cette disposition doit avoir un caractère obligatoire, c'est-à-dire si elle énoncera des règles que les tribunaux internationaux, les instances d'arbitrage et les organes de décisions devront appliquer. La délégation ghanéenne estime qu'il n'existe pas de règles obligatoires d'interprétation en droit international; cette opinion, qui est d'ailleurs citée dans le commentaire du projet d'articles, est solidement fondée. Il existe toutefois une grande abondance d'ouvrages traitant des principes d'interprétation, qui ont été élaborés sur la base des notions générales, des adages latins, des analogies avec le droit interne, des décisions des tribunaux internationaux et des sentences arbitrales. Lorsque se pose le problème de l'interprétation, les tribunaux internationaux et les organes chargés de prendre les décisions choisissent dans ces ouvrages les principes qu'ils estiment appropriés à l'affaire en cause; l'obligation d'appliquer une règle donnée découle de la logique de la situation considérée, compte tenu des précédents en matière d'interprétation.

70. Puisque ces principes d'interprétation ont un caractère facultatif, il ne peut être question d'établir une hiérarchie pour leur application. Le rôle essentiel de l'interprétation étant de dégager l'intention des parties en ce qui concerne un problème donné, la manière dont cette intention est dégagée importe peu. La délégation du Ghana ne peut donc approuver la conception adoptée par la Commission du droit international, qui se fonde sur la méthode littérale. En premier lieu, la définition exacte du terme « sens ordinaire » n'est nullement claire car l'expérience quotidienne montre que les mots n'ont pas de sens ordinaire

lorsqu'ils sont isolés du contexte; de fait, au cours des négociations, les mots servent parfois non pas à traduire l'accord des parties mais bien à masquer leur désaccord. En second lieu, on ne voit pas clairement comment seront déterminés l'objet et le but du traité dans un cas donné. L'article 27 et son commentaire semblent prévoir que cette détermination se fera uniquement en recourant au texte, mais si le texte ne permet pas d'y parvenir, l'article 28 est pratiquement inapplicable. Le paragraphe 3 de l'article 27 ménage la possibilité de recourir à la pratique ultérieurement suivie pour établir l'accord des parties, mais il ne précise pas ce qu'il faut entendre par pratique ultérieure. Enfin, la délégation ghanéenne ne voit pas comment dégager le sens particulier dans lequel un terme a été entendu par les parties si l'on ne doit recourir aux travaux préparatoires concernant le traité qu'à deux fins seulement.

71. Il convient de se rappeler que la Conférence elle-même a admis la nécessité de ne pas se borner au texte du projet de la Commission du droit international: c'est ce qui explique la présence de l'Expert-conseil qui, malgré le commentaire lucide qui accompagne le projet, a été souvent appelé à donner des explications non seulement sur le texte du projet mais aussi sur les incidences de ses dispositions et sur les intentions de la Commission. Pour que la délégation ghanéenne considère une disposition à ce sujet comme acceptable, celle-ci doit combiner les principes d'interprétation les plus importants dans un seul article de caractère facultatif et indiquer que l'interprétation a pour objet de déterminer l'intention des parties relativement à des problèmes particuliers, qui se rattachent à l'application d'un traité. Des amendements tels que ceux des Etats-Unis d'Amérique (A/CONF.39/C.1/L.156) et des Philippines (A/CONF.39/C.1/L.174) répondent à cette préoccupation et c'est sur eux que la Commission devra se fonder pour prendre une décision.

La séance est levée à 18 heures.

TRENTE-DEUXIÈME SÉANCE

Lundi 22 avril 1968, à 10 h 45

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 27 (Règle générale d'interprétation) et

ARTICLE 28 (Moyens complémentaires d'interprétation)
[suite]¹

1. M. PINTO (Ceylan) dit qu'il a écouté avec intérêt les déclarations du représentant des Etats-Unis et celles du représentant de l'Uruguay concernant les deux façons

¹ Pour la liste des propositions d'amendements aux articles 27 et 28, voir la 31^e séance, note 9.