

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.32

32eme 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)

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.

d'envisager le problème de l'interprétation d'un traité. D'une part, on recommande un examen approfondi du contexte en vue de déterminer la volonté commune des parties; d'autre part, on préconise l'application d'une série de règles classées selon une certaine hiérarchie pour déterminer la signification d'un traité.

2. La délégation ceylanaise approuve certes l'opinion selon laquelle l'accent doit être mis sur la volonté des parties, mais il semble que le bon sens interdise d'accepter les nombreux facteurs que les parties, pour soutenir leurs intérêts, pourraient considérer comme devant entrer en ligne de compte. Il devrait être possible de combiner les deux points de vue et d'élaborer un texte qui, tout en soulignant l'importance primordiale de l'intention des parties, énoncerait des règles d'interprétation précises et des directives concernant l'importance respective de ces deux facteurs.

3. La délégation ceylanaise a présenté un amendement (A/CONF.39/C.1/L.212) qui découle de la méthode quelque peu restrictive adoptée par la Commission du droit international dans les articles 27 et 28. Cette méthode paraît soulever un problème en ce qui concerne les traités adoptés au sein d'organisations internationales. Le paragraphe 2 de l'article 27 mentionne deux catégories d'instruments à prendre en considération aux fins de l'interprétation du traité, à savoir un accord conclu entre les parties et un instrument établi par une ou plusieurs parties et accepté par les autres.

4. Dans le cas des traités adoptés au sein d'organisations internationales, il faudrait prévoir une troisième catégorie qui comprendrait tout mémorandum ou rapport explicatif qui accompagne un traité et qui est communiqué aux Etats, pour signature ou ratification, par l'organe compétent de l'organisation et que l'organisation considère comme important pour l'interprétation du nouveau traité. Un tel mémorandum appartient en fait au contexte de certains traités, mais ne tombe pas sous le coup de l'article 27 ni même de l'article 28. On peut citer, à titre d'exemple de tels mémorandums ou rapports, ceux des directeurs exécutifs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, qui accompagnent les statuts de la Société financière internationale² et de l'Association internationale de développement³, ainsi que la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats⁴, accords qui ont été adoptés au sein de ladite banque. La délégation ceylanaise estime que l'article 27 doit reconnaître l'importance des instruments de ce genre pour l'interprétation de la catégorie de traités en question, et c'est pourquoi elle a présenté son amendement.

5. On dira peut-être que cette question est déjà couverte par l'article 4, mais le Comité doit bien réfléchir avant de donner un sens trop large à cet article qui est extrêmement court et qui est peut-être déjà surchargé. En se fiant par trop à l'article 4, on risque de créer un difficile problème d'interprétation pour l'avenir dans certains domaines

comme celui dont il est question à l'article 27. Il vaut mieux être explicite.

6. M. KRISPIS (Grèce) fait observer que le paragraphe 2 de l'article 27 prévoit que, aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend en premier lieu le texte du traité y compris le préambule et les annexes. Il ne fait aucun doute que, sauf indication contraire, le préambule et les annexes font partie du traité. Une question qui se pose cependant en pratique plus qu'en théorie est celle de savoir si le titre du traité, les titres de ses parties, chapitres, sections et articles font également partie du traité. Une convention sur le droit des traités doit répondre à cette question. On sait l'importance que les juristes attachent aux titres des articles d'un traité pour déterminer la véritable signification du texte de ces articles. Il arrive même que l'on tienne compte de l'existence d'une virgule ou d'un point-virgule et de l'endroit où ils sont placés. Il faudrait donc mentionner dans la convention que ces titres font partie du texte du traité. Il est fort probable que tous les membres de la Commission seront d'accord sur le fond de l'amendement proposé par la délégation grecque (A/CONF.39/C.1/L.213). Il suffirait donc, dans ce cas, de renvoyer ledit amendement au Comité de rédaction.

7. De l'avis de la délégation grecque, l'interprétation d'un traité est essentiellement un processus mental par lequel on essaie de déterminer l'intention des parties à ce traité, exprimée sous forme de mots. Il n'y a pas d'interprétation absolue d'un texte déterminé; il y a généralement plusieurs interprétations possibles; il peut même y avoir des interprétations contraires. En conséquence, l'interprétation ne peut obéir à des règles précises. En effet, si un traité contient une ou plusieurs règles relatives à son interprétation, lesdites règles demandent elles-mêmes à être interprétées; mais, quand on en serait arrivé là, on ne disposerait plus d'aucune règle d'interprétation. Même si le traité prévoyait des règles relatives à l'interprétation des clauses concernant l'interprétation, ces dispositions demanderaient à être interprétées par des moyens ne figurant pas au traité. Il y a là un cercle vicieux qui montre combien il serait vain d'énoncer des règles relatives à l'interprétation. Tout ce que l'on peut faire, c'est de faciliter l'interprétation, de fixer des directives qui aident les juristes lorsqu'ils essaient de déterminer la signification d'un texte. Dans ces conditions, il ne semble pas possible de présenter, sous forme de règles de droit, des directives concernant l'interprétation. Il faut se contenter de décrire différents facteurs qui facilitent le travail d'interprétation. Il faut fournir aux juristes les moyens tendant à trouver les idées découlant des mots utilisés par les auteurs du traité en vue d'exprimer leur intention.

8. L'article 27 a pour objet de fonder l'interprétation principalement sur le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité. Que signifie l'expression « le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité »? La délégation grecque se demande si l'on peut véritablement parler d'un sens ordinaire des mots. Il suffit de consulter le dictionnaire pour se rendre compte qu'un seul et même mot peut avoir de nombreuses significations. En outre, le même mot est parfois utilisé pour décrire plusieurs objets et le même objet peut être décrit par deux ou plusieurs mots. D'ailleurs, le langage évolue; par exemple, le terme « territoire », qui signifiait autrefois exclusivement la terre

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 264, p. 117.

³ *Op. cit.*, vol. 439, p. 249.

⁴ *Op. cit.*, vol. 575, p. 159.

ferme, s'applique maintenant à la mer territoriale et, peut-être, au plateau continental. Ainsi le facteur temps exerce une influence sur la signification des mots.

9. De l'avis de la délégation grecque, les articles 27 et 28 constituent certaines des dispositions les moins heureuses du projet de la Commission du droit international. Il serait sage de n'avoir qu'un seul article intitulé « Interprétation des traités » et de prendre en considération à cet effet tous les facteurs qui ont trait à l'intention des parties. L'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.156) est acceptable à cet égard et la délégation grecque l'appuiera donc. Si cet amendement était approuvé par la Commission, la délégation grecque retirerait son propre amendement étant donné que la proposition des Etats-Unis ne mentionne pas le préambule et les annexes, question qui semble aller de soi.

10. M. BLOMEYER-BARTENSTEIN (République fédérale d'Allemagne) dit que la règle énoncée à l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 27 diffère des autres dispositions de l'article 27, en ce sens qu'elle a trait à un ensemble de règles qui ne sont pas directement liées au traité en question. De l'avis du représentant de la République fédérale d'Allemagne, cet alinéa devrait être complété. En effet, pourquoi ne prendrait-on en considération que les règles du droit international général applicables entre les parties? Ne serait-il pas raisonnable, et même nécessaire, d'essayer d'interpréter les traités de façon qu'ils ne soient pas incompatibles avec les traités antérieurs que les parties ont conclus avec d'autres Etats? Lorsqu'il y a une possibilité d'interpréter un traité de telle sorte qu'il soit compatible avec les autres obligations d'une partie, cette interprétation doit prévaloir afin d'éviter les obligations contradictoires et l'on ne saurait présumer qu'un Etat, en concluant un traité avec un autre Etat, ait eu l'intention de violer ses obligations vis-à-vis d'un Etat tiers.

11. La délégation de la République fédérale d'Allemagne estime qu'il convient d'insérer au paragraphe 3 de l'article 27 une disposition supplémentaire en ce sens, car actuellement les Etats règlent de plus en plus de problèmes au moyen de traités bilatéraux et multilatéraux. On peut, bien entendu, soutenir qu'un Etat qui a conclu un traité de bonne foi est en droit de s'attendre à être informé par son partenaire de toutes les limitations auxquelles peuvent être soumises les obligations énoncées dans le traité en cours de négociation. Toutefois, seuls les faits connus des parties au moment où elles ont consenti à s'obliger peuvent être considérés comme faisant partie du consentement. Ce raisonnement peut toutefois conduire à une violation des droits contractuels des Etats tiers, droits qui ont également été acquis de bonne foi. Ces Etats tiers peuvent également prétendre à ce que leurs intérêts juridiques soient protégés.

12. L'amendement de la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.39/C.1/L.214) ne prétend pas traiter des cas dans lesquels une partie à un traité a conclu un autre traité avec une troisième partie, traitant du même sujet, dans des conditions telles qu'il ne puisse remplir ses obligations qu'à l'égard d'une des deux parties. Ces cas entrent nettement dans le domaine de la violation des traités qui fait l'objet de l'article 57 du projet de convention. L'amendement traite des cas où il est possible de

concilier les différentes obligations d'une partie à l'égard de deux parties différentes. On peut supposer par exemple que l'Etat A ait conclu avec les Etats B et C deux traités dont les dispositions chevauchent en partie. Si A et B ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice, la partie B peut porter l'affaire devant la Cour en demandant une décision fondée sur le texte du traité conclu avec A. L'Etat C, qui veut protéger ses droits aux termes du traité avec l'Etat A, demandera à la Cour l'autorisation d'intervenir en vertu de l'article 62 du Statut. Dans son arrêt définitif, la Cour devra décider quel droit il convient de protéger, question qui n'est pas facile à résoudre, en particulier si la partie A peut prouver qu'elle a elle-même agi de bonne foi. Si le texte et le contexte des deux traités permettent une interprétation qui sauvegarde la validité des deux traités et qui donne à la partie A la possibilité de les appliquer tous les deux, il est difficile d'imaginer que la Cour préfère une solution qui causerait un préjudice injustifié à l'une des parties au moins. Les motifs sur lesquels serait fondée la décision de la Cour ou d'un tribunal arbitral dans un cas de ce genre devraient également guider les parties. Telle est la raison de l'amendement proposé par la République fédérale d'Allemagne. Il ne s'agit pas d'introduire une nouvelle notion dans le domaine de l'interprétation, mais seulement de formuler un principe qui est évident et qui est probablement déjà utilisé en pratique par les Etats parties à des traités et par des tribunaux. Si cette règle ne ne figurait pas dans la convention, un malentendu pourrait se produire : les règles sur l'interprétation paraissent si complexes qu'elles pourraient être considérées comme exhaustives. Cela pourrait entraîner l'exclusion de tous les moyens qui ne sont pas mentionnés à la section 3 sur l'interprétation.

13. La délégation de la République fédérale d'Allemagne estime que sa proposition ne contient rien de nouveau quant au fond, mais qu'elle renferme néanmoins un élément nouveau. Cette proposition pourrait être transmise au Comité de rédaction.

14. M. MALITI (République-Unie de Tanzanie) déclare ne pouvoir accepter aucune des deux thèses concernant l'interprétation présentées, d'une part, dans le projet des articles 27 et 28 et, d'autre part, dans l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.156). Après avoir soigneusement étudié la question, la délégation tanzanienne a décidé de présenter un amendement (A/CONF.39/C.1/L.215) qui pourrait concilier les deux thèses en présence. Cet amendement, qui consiste à supprimer tout le texte de l'article 28 qui suit les mots « a été conclu », a pour objet de donner plus de souplesse au projet de la Commission du droit international, de sorte que l'on pourrait également avoir recours « aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu ». La délégation tanzanienne a jugé préférable que le texte en question soit présenté sous la forme d'un article distinct, afin de montrer clairement que l'article 27 énonce les principales sources de preuves, alors que la règle figurant à l'article 28 traite des moyens complémentaires d'interprétation. Ainsi, l'on pourrait avoir recours sans restriction aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles un traité a été conclu, mais il faudrait donner la primauté à l'interprétation découlant de l'application de l'article 27.

15. La délégation tanzanienne ne peut donc accepter la proposition des Etats-Unis qui tend à donner une importance égale à tous les éléments d'interprétation énumérés.

16. M. Maliti ne partage pas l'avis des délégations qui doutent de l'utilité et de la nécessité de codifier les règles internationales relatives à l'interprétation d'un traité. Comme il n'y a aucun amendement proposant la suppression des articles 27, 28 et 29, on est amené à penser que même les délégations en question ne sont pas absolument convaincues que ces règles ne doivent pas être codifiées.

17. La divergence de vues entre les partisans du projet de la Commission du droit international et les partisans de l'amendement des Etats-Unis porte sur la question de savoir si les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles un traité a été conclu ont la même importance que les éléments d'interprétation cités à l'article 27. La délégation tanzanienne approuve à cet égard le passage du paragraphe 10 du commentaire des articles 27 et 28, où on lit: « En outre, dans bien des cas, les documents relatifs à la négociation des traités comportent des lacunes ou risquent d'induire en erreur, si bien qu'il faut faire preuve de beaucoup de jugement pour déterminer leur valeur en tant qu'éléments d'interprétation. »

18. On peut d'ailleurs se demander ce qu'il faut entendre par « travaux préparatoires ». Les délibérations de la Conférence sont consignées dans les comptes rendus analytiques et largement diffusées; mais il y a aussi les communications confidentielles échangées entre les gouvernements avant la Conférence, ou les négociations entre les différents groupes régionaux ou même les conversations tenues au cours de réceptions et portant sur des questions discutées à la Conférence. Ces discussions font-elles partie des travaux préparatoires au même titre que les documents officiels des commissions? A quel stade des négociations peut-on dire que les travaux préparatoires traduisent l'intention des parties? La Commission plénière doit donc être très prudente lorsqu'elle traite des travaux préparatoires. Les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles un traité a été conclu ne peuvent jouer qu'un rôle secondaire en matière d'interprétation.

19. Il convient d'ajouter que la Commission du droit international a fait remarquer, dans le paragraphe 10 de son commentaire sur les articles 27 et 28, que les dispositions de l'article 28 n'avaient pas pour effet de tracer une ligne de démarcation rigide entre les différents moyens d'interprétation. On peut donc supprimer sans inconvénient la dernière partie de cet article. Cette suppression rend le texte plus clair et permet d'aboutir à une application plus réaliste.

20. M. NAHLIK (Pologne) estime que, sans les objections soulevées contre les articles 27 et 28, en particulier à propos de l'amendement des Etats-Unis, ces articles auraient pu être adoptés sans trop de discussions, car leur libellé est remarquablement clair et convainquant. Le représentant de la Pologne veut présenter à ce sujet d'autres observations.

21. En premier lieu, on a accusé la Commission du droit international de s'être montrée trop « conservatrice » en faisant une place trop importante au texte même du traité. S'il est vrai que la Commission du droit international a

reconnu, dans son commentaire, l'existence de trois conceptions principales de l'interprétation, que l'on peut qualifier de « textuelle », d'« intentionnelle » et de « fonctionnelle », elle n'en a pas moins affirmé sa préférence pour la première de ces méthodes et elle a souligné l'importance suprême du texte en matière d'interprétation des traités. Néanmoins, dans nombre d'articles du projet, la Commission du droit international s'est beaucoup souciée des intentions exprimées ou implicites des parties et, en outre, elle a mentionné expressément l'objet et le but du traité à l'article 27. Elle n'a donc négligé ni la méthode fondée sur l'intention des parties, ni la méthode fonctionnelle; elle a, tout au plus, donné la première place à l'étude du texte.

22. En deuxième lieu, la prétendue opposition entre ces trois méthodes a un caractère largement artificiel. Comme l'ont fait remarquer un grand nombre d'auteurs éminents et, parmi ceux-ci, les professeurs Fenwick et Verdross, l'intention des parties résulte avant tout du texte même du traité. C'est même là, semble-t-il, une question de bon sens. Il n'existe pas de preuve plus directe et plus authentique de l'intention des parties que le texte qu'elles ont élaboré ensemble, précisément afin de donner corps à cette intention.

23. Troisièmement, si le principe dit de Vattel selon lequel ce qui est clair n'a pas besoin d'être interprété a été qualifié de « tautologie obscurantiste », il n'en a pas moins reçu l'approbation d'auteurs éminents tels que Guggenheim et Rousseau et il a été confirmé à plusieurs reprises par des juridictions nationales et internationales; pour s'en tenir à l'une de ces décisions, il a été confirmé par la Cour internationale de Justice dans son Avis consultatif sur la Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies⁵. Certes, le même mot peut avoir plusieurs sens, mais cela est vrai de certains mots seulement. De plus, parmi les différents sens d'un mot, il y en a généralement un que l'on peut considérer comme son sens « ordinaire » ou « naturel ». C'est encore une affaire de bon sens de présumer que les parties ont probablement retenu celui-là. C'est justement ce que propose la Commission du droit international. Toutefois, on pourra donner à un terme un sens spécial, conformément à l'intention des parties. Comme il s'agira d'une exception à la règle, on devra en rapporter spécialement la preuve.

24. Le représentant de la Pologne examine en quatrième lieu le reproche adressé à la Commission du droit international de n'avoir pas attaché suffisamment d'importance, parmi les procédés d'interprétation, aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu et, en particulier, aux travaux préparatoires; il rappelle que la Cour permanente de Justice internationale, ainsi que la Cour internationale de Justice, ont témoigné à maintes reprises d'une grande prudence à cet égard, notamment dans l'affaire du *Lotus*⁶, ou dans celle de la *Compétence de la Commission européenne du Danube*⁷. La plupart des auteurs limitent aussi la possibilité de recourir à l'interprétation historique à des cas déterminés, par exemple s'il s'agit d'interpréter des « dispositions controversées »

⁵ C.I.J., Recueil 1950.

⁶ C.P.J.I., 1927, série A, n° 10.

⁷ C.P.J.I., 1927, série B, n° 14.

(Oppenheim, éd. Lauterpacht), ou des « traités-contrats » exclusivement, mais non des « traités-lois » (Rousseau). Guggenheim a montré à quel point les arguments historiques peuvent être divergents et subjectifs; de même, lord McNair a posé sans ambages la question: « Une fois que vous vous engagez dans ce genre de recherches, où vous arrêtez-vous? » Enfin, l'insistance excessive sur l'interprétation « historique » appelle les deux objections suivantes: d'une part, si l'on connaît bien les éléments historiques de la conclusion des grands traités, tels que le Traité de Versailles, ou la Charte des Nations Unies, ces éléments historiques ne sont ni bien connus, ni facilement accessibles, lorsqu'il s'agit de conventions d'importance secondaire; d'autre part, compte tenu de la pratique moderne de l'adhésion aux traités multilatéraux, il serait inéquitable que les Etats qui ont adhéré à un texte déterminé risquent de se voir opposer à tout moment l'histoire de l'élaboration du traité, alors qu'ils n'ont pas participé à cette dernière. En conséquence, la Commission du droit international a eu raison, sans négliger entièrement les éléments historiques de l'interprétation, de les concevoir comme des procédés interprétatifs de caractère auxiliaire.

25. Enfin, il comprend difficilement comment une classification des procédés d'interprétation, qui met avant tout l'accent sur le texte des traités, peut être considérée comme un danger pour les relations conventionnelles entre les Etats. Le texte constitue l'élément le plus stable et le plus durable d'un traité. En conséquence, l'insistance sur la valeur du texte peut renforcer la stabilité des relations fondées sur les traités. Ce qui mettrait en danger ces dernières, ce serait justement de s'éloigner des textes dans lesquels les parties ont exprimé leurs intentions.

26. La délégation polonaise appuie fermement, quant au fond, le texte des deux articles rédigés par la Commission du droit international. On peut peut-être apporter de légères retouches de forme au libellé de ces articles, mais il convient de laisser ce soin au Comité de rédaction, auquel certains des amendements présentés peuvent être renvoyés.

27. M. COLE (Sierra Leone) estime que, pour difficile qu'elle soit, la question de l'interprétation des traités doit faire l'objet, dans la convention, de dispositions susceptibles d'aider dans leur tâche les autorités qui ont à interpréter des traités. Il se félicite donc que personne n'ait demandé la suppression des articles 27 et 28.

28. La délégation du Sierra Leone donne son entier appui au texte élaboré par la Commission du droit international, car ses dispositions sont simples, réalistes et peu sujettes à controverse. Les lacunes qu'aurait pu laisser l'article 27 sont comblées par l'article 28 qui paraît avoir un caractère non limitatif.

29. Le représentant du Sierra Leone voudrait faire seulement deux propositions qui pourraient être soumises au Comité de rédaction. Tout d'abord, à propos du mot « accord » employé dans l'article 27, aux alinéas *a* du paragraphe 2 et *a* du paragraphe 3, le commentaire de la Commission du droit international indique, en ses paragraphes 13 et 14, qu'il s'agit d'accords écrits. Peut-être vaudrait-il mieux le dire expressément dans le texte de l'article. Deuxièmement, le paragraphe 17 du commentaire indique que le paragraphe 4 de l'article 27 a pour but de

souligner que la charge de la preuve incombe à la partie qui invoque le sens spécial du terme. La délégation du Sierra Leone souhaiterait vivement que le texte même de l'article le précise.

30. C'est en s'inspirant des considérations qu'elle a exposées que la délégation du Sierra Leone votera sur les amendements qui touchent le fond des articles 27 et 28.

31. M. MARTINEZ CARO (Espagne) rappelle que le représentant de l'Espagne avait déjà souligné, devant la sixième Commission de l'Assemblée générale, la primauté du texte du traité, comme expression objective de la volonté des parties, par rapport à toute reconstruction subjective de leurs intentions à partir des travaux préparatoires⁸.

32. Pourtant, des voix autorisées ont dénoncé la trop grande rigidité du projet de la Commission du droit international, lui reprochant de vouloir appliquer aux mots des définitions tirées du dictionnaire, et peut-être étrangères à la volonté des parties. Certes, il arrive que les parties donnent aux mots un sens différent du sens ordinaire; cela se produit souvent et il faut prévoir cette éventualité. De plus, lorsque les parties sont membres d'une même communauté juridique, le sens d'un terme, bien que particulier pour les tiers, peut être ordinaire entre les parties et non particulier au sens où l'entend le paragraphe 4 de l'article 27.

33. Le fond du problème réside dans une juste appréciation de la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 27, auquel se rapporte l'amendement de l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.216). L'esprit de l'amendement, c'est de chercher à concilier, si possible, les thèses opposées de ceux qui préconisent la primauté du texte ou celle de l'intention des parties respectivement, en précisant la signification de l'expression « sens ordinaire ». C'est en effet à partir du texte que l'on doit d'abord rechercher le sens ordinaire donné à un terme dans les rapports entre les parties. Il s'agit de se reporter non aux intentions particulières des parties mais à leurs intentions communes. L'amendement de l'Espagne a ainsi un triple but: introduire un élément de relativité indispensable dans le droit des traités; introduire un élément subjectif modéré, à savoir l'intention commune des parties; et atténuer la rigueur de l'article 27, en dehors des circonstances exceptionnelles du paragraphe 4. L'interprète devra s'inspirer des données du monde juridique que constitue le traité.

34. On pourrait objecter que les expressions « sens ordinaire » et « entre les parties » se contredisent. Pour des raisons d'ordre pratique, la délégation espagnole n'a pas voulu supprimer le mot « ordinaire ». La plupart du temps les parties emploient les termes dans le sens qui est « ordinaire » au moment de l'élaboration du traité. S'il en est autrement, s'il existe entre les parties un autre sens, ordinaire ou spécial, pour un terme déterminé, c'est ce sens qui doit prévaloir. En tout cas, cette question peut être soumise à l'examen du Comité de rédaction.

35. En ce qui concerne l'amendement proposé par sa délégation à l'article 28 (A/CONF.39/C.1/L.217),

⁸ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Sixième Commission, 912^e séance, par. 38.

M. Martínez Caro fait valoir que si la référence aux actes ultérieurs des parties allonge la liste des moyens complémentaires, elle est cependant nécessaire. Ces actes ne sont visés ni au paragraphe 3 de l'article 27, ni d'ailleurs à l'article 38, étant donné qu'ils ne constituent pas nécessairement un « accord » des parties. Le remplacement du mot « confirmer » par « compléter » traduit plus exactement le rôle des moyens d'interprétation considérés à l'article 28.

36. Le représentant de l'Espagne demande si le mot « instrument », employé dans l'amendement de Ceylan (A/CONF.39/C.1/L.212) peut comprendre les résolutions des organes compétents de l'organisation.

37. M. TALALAEV (Union des Républiques socialistes soviétiques) déclare que sa délégation attache une grande importance au problème de l'interprétation des traités. Une bonne interprétation est indispensable à la bonne exécution du traité et renforcera la règle *pacta sunt servanda* qui est à la base du droit international.

38. L'objet de l'interprétation est de préciser les intentions communes des parties qui trouvent leur expression dans le but commun du traité. Cette considération justifie l'amendement de la RSS d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.201).

39. C'est le texte du traité qui est la source principale de ces intentions, car c'est ce texte qui fixe dans des mots les intentions communes sur lesquelles les parties se sont mises d'accord. La Commission du droit international a donc bien fait de mettre l'accent sur l'importance du contexte, y compris le préambule, les annexes et les autres instruments ayant rapport au traité, et de séparer ce facteur principal d'interprétation des moyens complémentaires décrits à l'article 28.

40. L'amendement des Etats-Unis bouleverse complètement le système retenu par la Commission du droit international. La solution d'un article unique minimise le rôle du texte en le faisant apparaître comme un facteur parmi d'autres. Cette proposition est politiquement dangereuse, car elle permettrait une interprétation arbitraire, détachée du texte et susceptible d'en modifier le sens, alors que cela n'est possible que si ce changement fait l'objet d'un accord entre les parties.

41. Les amendements comme celui des Etats-Unis s'écartent du schéma proposé par la Commission du droit international parce que déjà ils traduisent les intérêts particuliers des Etats participant à la Conférence. La rigueur du schéma de la Commission du droit international a pour but d'éviter une interprétation unilatérale des Etats et de dégager au contraire leur intention commune.

42. On a critiqué l'expression « interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire » en prétextant que les mots peuvent avoir plusieurs sens, mais, comme l'a dit le représentant de la Pologne, c'est le cas d'une minorité de mots seulement. C'est cette minorité que vise le paragraphe 4 de l'article 27. Certes, un accord manque parfois de clarté; alors, le projet de la Commission du droit international permet de recourir à des moyens complémentaires d'interprétation.

43. La délégation de l'Union soviétique ne peut appuyer l'amendement des Etats-Unis qui voudrait consacrer un

système permettant l'interprétation et, par conséquent, aussi l'application, arbitraire et unilatérale, d'un traité. Le projet de la Commission du droit international répond au contraire aux exigences des relations internationales contemporaines. Les amendements de la RSS d'Ukraine, du Pakistan, de la Grèce, de la Roumanie et de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.201, L.182, L.213, L.203 et L.210) peuvent en améliorer le texte. Tel n'est malheureusement pas le cas de l'amendement de la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.39/C.1/L.214), car il permettrait de faire intervenir dans l'interprétation d'un traité des Etats qui n'y sont pas parties.

44. M. DE BRESSON (France) estime que les articles 27 et 28 trouvent parfaitement leur place dans le projet de convention. Entre les clauses qui ont trait à la mise en vigueur des traités et celles qui visent leur extinction, les dispositions consacrées à leur application ne sont déjà pas trop nombreuses. Il serait donc regrettable de supprimer les clauses qui traitent de la méthode d'interprétation des accords internationaux.

45. Les articles 27 et 28 sont considérés comme délicats dans la mesure où ils sont présentés comme l'expression d'une opposition de doctrine entre les tenants de la primauté de la lettre du traité et les tenants de la primauté de l'intention des parties au traité. Cependant, il semble que les nouveaux textes proposés ne justifient pas entièrement cette manière de voir les choses.

46. M. de Bresson pense que la prise en considération de l'intention des parties figure, de manière sous-jacente mais constante, dans chacune des dispositions des articles 27 et 28, comme le fondement de l'interprétation des traités. Les auteurs du projet ont néanmoins estimé que cette intention devait être recherchée en premier lieu dans les instruments établis conjointement par les parties, qui seuls peuvent donner lieu à une interprétation objective et ensuite seulement à travers les éléments plus subjectifs que constituent notamment les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles l'accord a été conclu.

47. Pour sa part, la délégation française demeure attachée à l'idée que la meilleure manière de connaître l'intention des parties à un traité est d'examiner avant tout le texte par lequel elles sont convenues d'exprimer et de consigner leur accord. A quoi servirait-il aux négociateurs de consacrer des mois, voire des années, à l'élaboration d'un texte, d'en peser chaque expression si, en définitive, le sens des termes adoptés pouvait être contesté à toute occasion? En l'occurrence, la logique rejoint la notion de sécurité juridique. En effet, il est beaucoup moins aléatoire et beaucoup plus équitable, pour dégager l'intention des parties, de se fier à ce dont elles sont convenues par écrit que de rechercher, en dehors du texte, des éléments intentionnels bien davantage sujets à caution, car ils sont dispersés à travers des documents incomplets ou unilatéraux. Il faut prendre garde de ne pas donner aux arrière-pensées des négociateurs la préférence sur la pensée qu'ils ont décidé d'exprimer et de formaliser.

48. La référence faite dans le paragraphe 1 de l'article 27 au « sens ordinaire » des termes employés répond parfaitement à cette préoccupation. Elle couvre à la fois le sens usuel des mots selon le dictionnaire et le sens particulier qu'ils peuvent acquérir dans le contexte d'une convention

déterminée, dont l'objet peut justifier le recours à une terminologie spécifique.

49. La délégation française insiste donc pour que, dans l'interprétation d'un traité, priorité soit donnée au « sens ordinaire » de son texte. Elle pense qu'il serait également légitime, pour éclairer le texte, de faire appel en premier lieu aux accords intervenus à l'occasion de la conclusion du traité ou aux accords formels ou implicites passés entre les parties à l'occasion de l'interprétation ou de l'application du traité. Si, malgré ces précautions, un doute subsiste sur le sens d'une disposition conventionnelle, il serait alors naturel de recourir aux travaux préparatoires ou aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, comme le prévoit l'article 28.

50. Par conséquent, la délégation française se prononce en faveur du texte proposé par la Commission du droit international, qui lui paraît le plus raisonnable, le plus sûr et le plus apte à une recherche objective de l'intention commune des parties. Elle ne peut donner son appui aux amendements présentés par les Etats-Unis d'Amérique (A/CONF.39/C.1/L.156), les Philippines (A/CONF.39/C.1/L.174) et la République du Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.199), dans la mesure où ils tendent à supprimer une certaine hiérarchie des moyens d'interprétation qui lui paraît nécessaire. En revanche, elle approuve les amendements présentés par le Pakistan (A/CONF.39/C.1/L.182), la RSS d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.201), la Roumanie (A/CONF.39/C.1/L.203) et l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.210), qui apportent des précisions utiles au texte de la Commission du droit international. Quant aux amendements qui viennent d'être distribués, la délégation française n'a pas encore eu le temps de les examiner.

51. Certaines oppositions aux articles 27 et 28 seraient peut-être atténuées si ces textes n'étaient pas assortis de titres qui accentuent les difficultés que soulèvent ces articles. M. de Bresson se réserve le droit de revenir sur le problème général que posent les titres donnés aux divers articles du projet

52. M. AMADO (Brésil) rappelle que Vattel lui-même demandait que les termes soient interprétés suivant le sens qui leur était attribué lors de la conclusion du traité. C'est donc le sens du texte, c'est-à-dire le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte, qui est le point de départ de l'interprétation. La délégation brésilienne partage entièrement ce point de vue, qui a d'ailleurs été adopté par la Commission du droit international. Celle-ci, après avoir examiné très attentivement tous les aspects de l'interprétation et passé en revue les formules anciennes et nouvelles, s'est efforcée de préciser la notion de contexte, comme en témoigne le paragraphe 2 de l'article 27.

53. Quant aux autres moyens d'interprétation dont il est question à l'article 28, M. Amado croit préférable de les considérer comme supplémentaires plutôt que complémentaires. Tout en admettant qu'il faille tenir compte des travaux préparatoires, il estime que la plus grande prudence s'impose. En effet, dans les conférences, les Etats cachent parfois leurs vues véritables sur les questions en discussion ou ont recours à des Etats amis pour les exprimer. Il en résulte une certaine confusion qui engendre la méfiance.

54. La délégation brésilienne se prononce en faveur du projet de la Commission du droit international. Elle ne peut pas accepter les amendements présentés par les Etats-Unis d'Amérique (A/CONF.39/C.1/L.156) et la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.39/C.1/L.124). En revanche, elle accepte les amendements présentés par l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.210), le Pakistan (A/CONF.39/C.1/L.182), la RSS d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.201) et la Roumanie (A/CONF.39/C.1/L.203), qui apportent plus de clarté au texte de la Commission du droit international.

55. M. STRÉZOV (Bulgarie) approuve quant au fond les articles 27 et 28 du projet de la Commission du droit international. A son avis, l'article 27 expose d'une façon satisfaisante les règles juridiques générales que les chancelleries observent en interprétant les traités internationaux. Or, dans une convention sur le droit des traités, la pratique des chancelleries est plus importante que les points de vue des diverses écoles. Par ailleurs, la solution adoptée par la Commission du droit international tient compte de la jurisprudence internationale.

56. M. Strézov approuve également la logique du raisonnement qui a guidé la Commission du droit international dans l'énoncé des moyens d'interprétation d'un traité. Il est indéniable, en effet, que la véritable intention des parties doit être recherchée en premier lieu dans le texte même du traité. C'est uniquement lorsque les règles générales énoncées dans l'article 27 ne permettent pas de donner à une clause, ou à l'ensemble d'un traité, un sens clair et raisonnable, que l'on doit recourir aux moyens complémentaires d'interprétation mentionnés dans l'article 28.

57. En ce qui concerne la rédaction, M. Strézov approuve les amendements de la Roumanie (A/CONF.39/C.1/L.203) et de la RSS d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.201), qui apportent des précisions au texte présenté par la Commission du droit international. Par contre, il ne peut admettre les amendements présentés par le Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.199) et les Etats-Unis d'Amérique (A/CONF.39/C.1/L.156) tendant à fusionner en un seul article les articles 27 et 28.

58. M. MARESCA (Italie) souligne qu'un accord est la rencontre des volontés des parties. Comprendre la signification d'un traité, en mesurer la portée, c'est comprendre la volonté des parties et en mesurer la portée. C'est le texte du traité qui révèle la volonté des parties. Bien entendu, c'est le sens et non la lettre qui doit être pris en considération. Il arrive cependant que le texte ne livre pas d'une façon précise la volonté profonde des parties. Il convient alors de faire appel à tous les moyens d'interprétation énumérés dans les articles 27 et 28 du projet de la Commission du droit international. Aucune hiérarchie ne doit être établie entre ces moyens. Les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu ne doivent pas être considérés comme des moyens secondaires d'interprétation. C'est pourquoi la délégation italienne se prononce en faveur de la fusion en un seul article des articles 27 et 28. Elle approuvera les amendements proposés à l'article 28 si celui-ci n'est pas rattaché à l'article 27.

La séance est levée à 12 h 55.