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.60

60eme séance de la Commission plénière

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

Copyright © United Nations

rédaction, que le Comité de rédaction peut trancher sans un vote de la Commission plénière.

105. Le PRÉSIDENT propose que la Commission adopte l'article 10 *bis*, en laissant au Comité de rédaction le soin de décider s'il convient de maintenir le pluriel dans l'expression « Le consentement des Etats », au début de l'article.

Par 69 voix contre une, avec 18 abstentions, l'article 10 bis *est adopté, sous la réserve indiquée par le Président.*

La séance est levée à 17 h 45.

SOIXANTIÈME SÉANCE

Jeudi 9 mai 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 55 (Suspension temporaire de l'application d'un traité multilatéral, par consentement, entre certaines parties seulement)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer à l'examen de l'article 55 du projet de la Commission du droit international [1].

2. M. DE BRESSON (France) dit que l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.47) part du même principe que les autres amendements de son pays relatifs aux traités multilatéraux restreints. Les traités de cette catégorie devraient toujours être appliqués intégralement par toutes les parties et, par suite, être exclus du champ d'application de l'article 55. Cet amendement devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

3. M. ALVARADO (Pérou) souligne que l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.305) est conforme à l'esprit du texte de la Commission du droit international. Du point de vue de la procédure, il existe une analogie évidente entre l'article 55 et l'article 37. Au paragraphe 2 de son commentaire sur l'article 55, la Commission du droit international a précisé qu'elle n'a pas cru devoir faire de cette règle une condition expresse de la suspension temporaire de l'application d'un traité, mais que l'on ne doit pas déduire, du fait que cette règle ne figure pas dans le présent article, que les parties en question ne sauraient être tenues d'une certaine obligation générale d'informer les autres parties de la suspension, entre elles seulement, de l'application du traité. La notification aux autres parties est une question de courtoisie internationale. L'amendement du Pérou devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

4. M. EVRIGENIS (Grèce) dit que l'amendement de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.317) a pour objet de préciser le champ d'application de l'article 55. Cette disposition est la seule, dans cette partie du projet, qui emploie l'expression de « dispositions d'un traité », au lieu de l'expression « d'un traité »; il serait utile, même pour des raisons d'uniformité terminologique, de préciser que la suspension de l'application d'un traité multilatéral peut se référer aussi bien à l'ensemble de ce traité qu'à certaines de ses dispositions. Tel est le but de l'amendement, qui pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

5. M. ZEMANEK (Autriche) dit que l'amendement commun des six Etats (A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1), a remplacé l'amendement de l'Autriche, de la Finlande et de la Pologne (A/CONF.39/C.1/L.6 et Add.1 et 2) et celui du Canada (A/CONF.39/C.1/L.286). Il a pour but d'harmoniser l'article 55 avec l'article 37. Etant donné la similarité des situations prévues par ces deux articles, il est souhaitable que l'énoncé de l'article 55 soit aussi proche que possible de celui de l'article 37. Il est dans l'intérêt de la sécurité des traités que l'obligation de notifier aux autres parties un accord ayant pour objet de suspendre entre elles l'application d'un traité soit précisée expressément et ne soit pas simplement une obligation générale.

6. M. STANFORD (Canada), parlant en qualité de coauteur de l'amendement commun des six Etats, dit que les modifications que cet amendement propose d'apporter à l'article 55 ont pour but de donner de cet article un énoncé analogue à celui de l'article 37. L'expression « n'est pas interdite par le traité » a également été reprise.

7. Le texte de l'article 55 élaboré par la Commission du droit international pose trois conditions cumulatives pour la suspension du traité, par consentement, entre certaines parties seulement: la première est que le traité « ne contient pas de clause relative à la suspension de son application », les deux autres étant indiquées dans les alinéas *a* et *b*. Les auteurs de l'amendement des six Etats proposent de modifier la première condition, en disant « si cette suspension n'est pas interdite par le traité », c'est-à-dire en reprenant les termes de l'article 37. Le seul fait que le traité contienne une clause relative à sa suspension ne doit pas empêcher deux ou plusieurs parties de convenir de sa suspension entre elles, à moins que ladite disposition ne l'interdise. Le texte de l'amendement conserve les deux autres conditions prévues dans le texte de la Commission du droit international, en y apportant de légères modifications. On a supprimé, dans l'alinéa *b* du projet de la Commission, l'expression « entre les parties prises dans leur ensemble », mais on a parlé, en revanche, de « l'objet et du but du traité dans son ensemble ». Cette terminologie est conforme à celle de l'article 37. La première expression a été supprimée parce que la situation qu'envisage l'article 55 modifie nécessairement la position des parties au traité initial qui sont également parties à l'accord subséquent. Les alinéas *a* et *b* protègent parfaitement les droits des autres parties à l'accord initial.

---

[1] La Commission était saisie des amendements suivants: Autriche, Finlande et Pologne, A/CONF.39/C.1/L.6 et Add.1 et 2; France, A/CONF.39/C.1/L.47; Canada, A/CONF.39/C.1/L.286; Pérou, A/CONF.39/C.1/L.305; Grèce, A/CONF.39/C.1/L.317; Autriche, Canada, Finlande, Pologne, Roumanie et Yougoslavie, A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1; Australie, A/CONF.39/C.1/L.324.

8. Les propositions que contient l'amendement des six Etats ne sont pas de simples modifications de forme, mais elles ne prêtent pas non plus à controverse et M. Stanford espère qu'elles seront bien reçues.

9. M. HARRY (Australie) dit que, lors de l'examen des articles 16 et 17 relatifs aux réserves, la Commission plénière a admis le principe qu'il existait une catégorie de traités dont l'application intégrale par toutes les parties était une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée. Il reste à décider quels sont exactement les traités qui appartiennent à cette catégorie. La Commission du droit international a conclu qu'en pareil cas les réserves ne doivent être autorisées que si elles sont acceptées par toutes les parties. Si une telle règle s'applique aux réserves, elle devrait également s'appliquer aux situations analogues que visent les articles 37 et 55.

10. Les critères prévus par la Commission du droit international dans l'article 55 risquent de donner lieu à des différends et mettent en question l'efficacité des restrictions qu'il établit. Il est nécessaire, tout au moins lorsqu'il s'agit de traités dont l'intégrité est fondamentale et l'application en totalité essentielle, que cette intégrité et les droits des autres parties soient mieux protégés. L'amendement de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.324) vise à assurer cette protection en excluant du champ d'application de l'article 55 les traités qui appartiennent à la catégorie visée au paragraphe 2 de l'article 17; il aurait pour effet d'empêcher la suspension *inter se* de traités de ce genre au cas où toutes les autres parties n'auraient pas donné leur consentement.

11. Il s'agit là d'un amendement de fond, qu'il serait inopportun de mettre aux voix tant que la Commission ne se sera pas prononcée sur la teneur du paragraphe 2 de l'article 17. Dans l'intervalle, le Comité de rédaction pourrait garder cet amendement en attente.

12. M. SEPÚLVEDA AMOR (Mexique) partage l'avis des représentants de l'Autriche et du Canada. La suspension d'un traité ne doit ni porter atteinte à la jouissance des droits des autres parties ou à l'accomplissement de leurs obligations ni être incompatible avec la réalisation de l'objet et du but du traité. Toutefois, il convient d'ajouter une quatrième exigence. En énumérant les conditions de la suspension *inter se*, l'article ne mentionne pas la nécessité d'adresser aux autres parties, en bonne et due forme, une notification préalable de la suspension envisagée. Il ne suffit pas de dire simplement, comme le fait le commentaire, que l'omission de cette condition n'autorise pas à déduire que les parties en question ne sauraient être tenues d'une certaine obligation générale d'informer les autres parties de la suspension, entre elles seulement, de l'application du traité; cette obligation doit être stipulée clairement dans le texte de la convention. C'est pourquoi, bien que pleinement satisfait de l'amendement des six Etats, le représentant du Mexique propose de soumettre à l'examen du Comité de rédaction l'adjonction d'un deuxième paragraphe, rédigé à peu près comme ceci: « A moins que le traité n'en dispose autrement, les parties intéressées doivent notifier aux autres parties leur intention de suspendre temporairement, et entre elles seulement, l'application des dispositions du traité. »

13. Etant donné que la suspension *inter se* risque de porter atteinte aux droits d'autres parties, notamment dans le cas d'un traité portant création d'une zone de libre-échange, ou contenant des dispositions relatives au règlement pacifique des différends, l'obligation de notification est essentielle, si l'on veut assurer la sécurité des traités. Cette exigence serait analogue à celle que contient l'article 37. Cependant, il s'agirait seulement de prévoir l'obligation de notifier, sans prétendre que ladite notification produise d'autres effets que ceux d'une communication supplémentaire. S'il arrive que d'autres Etats, qui ne se joignent pas à la suspension *inter se*, élèvent des objections contre celle-ci, les dispositions de la Section 4 de la Partie V, relatives à la procédure, seront applicables.

14. M. MARESCA (Italie) dit qu'un accord portant sur la suspension *inter se* de l'application d'un traité doit être considéré comme une exception absolue, que l'on ne peut prévoir que si certaines conditions sont réalisées. La suspension ne doit pas être incompatible avec l'objet du traité, ni porter atteinte en aucune manière à l'exercice des droits des autres parties. Si l'on veut éviter le chaos, il convient d'établir une procédure appropriée et stricte. Le représentant de l'Italie appuie l'amendement des six Etats, qui prévoit une procédure spéciale, et considère aussi avec faveur l'amendement de l'Australie. Etant partisan du principe de la divisibilité, il ne fait aucune objection à l'amendement de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.317). Il appuie aussi l'amendement de la France.

15. M. SAULESCU (Roumanie) dit que l'amendement des six Etats a pour objet de rendre le texte plus clair. L'article 55 traite du problème complexe des conditions dans lesquelles peut intervenir la suspension *inter se* de l'application d'un traité. L'expression la plus claire de ces conditions s'impose et la suspension doit être entourée de toutes les garanties nécessaires, afin de protéger les autres parties. Etant donné la symétrie évidente qui existe entre l'article 55 et l'article 37, la suspension prévue à l'article 55 ne saurait être envisagée que dans le cas où le traité lui-même ne l'interdit pas. C'est là la première condition que contient l'amendement des six Etats. La deuxième est que la suspension ne porte pas atteinte aux droits et aux obligations des autres parties, ou ne soit pas incompatible avec la réalisation de l'objet et du but du traité.

16. Le paragraphe 2 de cet amendement est conforme aux vues exprimées par la Commission du droit international dans son commentaire et exige la notification aux autres parties, qui est stipulée à l'article 37.

17. M. CHANG (Chine) peut accepter, en principe, le texte de la Commission du droit international, mais pense que l'amendement des six Etats permettrait d'améliorer l'article 55, en l'alignant sur l'article 37, et en posant les conditions de la suspension *inter se* d'un accord par deux ou plusieurs parties. M. Chang appuie l'amendement de l'Australie, qui rendra la disposition plus explicite, et qui implique l'obligation de notifier aux autres parties toute décision de suspension *inter se*.

18. M. ROSENNE (Israël) dit que l'article 55 se rapporte à un domaine du droit des traités dont la pratique des Etats ne fournit guère d'illustration; en fait, aucun cas

d'espèce n'est cité dans le commentaire de cet article. Il est donc nécessaire de se montrer circonspect, afin d'éviter d'aboutir à un texte trop rigide, qui risquerait de s'avérer inapplicable dans la pratique. En l'absence d'un recueil à jour de clauses finales modernes, il est difficile d'étudier de manière approfondie les problèmes en jeu.

19. La délégation israélienne est en faveur de l'amendement des six Etats (A/CONF.39/C.1/L.321), sous réserve des observations suivantes. D'une manière générale, il est souhaitable que la règle de l'article 55 soit présentée sous la forme d'une règle supplétive; toutefois, l'exigence que la suspension ne soit pas expressément interdite manque peut-être de souplesse. Le paragraphe 1 de l'amendement en question indique mieux que le texte de la Commission du droit international les éléments essentiels de la suspension *inter se*. Cependant, on pourrait l'améliorer en ajoutant, après les mots « autres parties » les mots « prises dans leur ensemble », à l'alinéa *a* du paragraphe 1.

20. Quant au paragraphe 2, la Commission du droit international reconnaît, dans la dernière phrase du paragraphe 2 de son commentaire, que les parties à un accord de suspension *inter se* sont tenues « d'une certaine obligation générale d'informer les autres parties » au traité. Cette idée est exprimée en des termes assez vagues et devrait être clairement énoncée dans l'article, comme elle l'est au paragraphe 2 de l'amendement. M. Rosenne interprète le paragraphe 2 de cet amendement comme renvoyant à l'article 73, pour ce qui est des modalités de la notification, à moins que le traité n'en dispose autrement. Le Comité de rédaction pourrait mettre au point le libellé exact. Il est bien entendu que l'accord touchant la suspension *inter se* serait lui-même enregistré par la suite, conformément à l'Article 102 de la Charte.

21. Il ne faut pas pousser trop loin l'analogie avec l'article 37; la similitude entre cet article et l'article 55 ne dépasse pas un certain point. Il est essentiel d'éviter que la suspension *inter se* et la modification *inter se* ne se transforment en réserves déguisées, qui échapperaient aux dispositions du projet relatives aux réserves. Ce qui peut être autorisé dans les cas envisagés à l'article 37 n'est pas nécessairement ni automatiquement autorisé, ou acceptable, dans les cas visés à l'article 55. Le Comité de rédaction devrait étudier très attentivement la nature des liens qui existent entre les dispositions de ces deux articles.

22. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) dit que la délégation uruguayenne éprouve des craintes sérieuses à propos de l'article 55, qui encouragerait les Etats à recourir au procédé de la suspension de l'application d'un traité multilatéral entre certaines parties seulement, ce qui n'est pas souhaitable. Il est vrai qu'un certain nombre de garanties ont été prévues dans l'article, mais elles ne suffisent pas. C'est ainsi que les dispositions de l'article 55 permettraient à deux des parties de suspendre *inter se* l'application du Pacte de Bogota de 1948 sur le règlement pacifique des différends [2]. Cette suspension ne porterait pas atteinte à la jouissance, par les autres parties, des droits qu'elles tiennent du traité, ni à l'accomplissement de leurs obligations, mais elle n'en nuirait pas moins à l'intérêt général; le règlement pacifique des différends surgissant entre deux Etats américains présente un intérêt pour les autres Etats américains. Pour les raisons qui précèdent, la délégation uruguayenne ne pourra pas voter en faveur de l'article 55.

23. Le représentant de l'Uruguay note que la pratique des Etats n'a nulle part été invoquée dans le commentaire, à l'appui de l'idée de la suspension *inter se*. L'article 55 a été introduit pour des raisons de pure logique, parce que, la notification *inter se* ayant été prévue à l'article 37, il était logique de prévoir également la suspension *inter se*. Cependant, le droit n'est pas simplement une question de logique; il se fonde avant tout sur l'expérience. Si l'on peut citer des cas d'espèce, qui illustrent la situation envisagée à l'article 37, on n'en trouve aucun, en revanche, qui corresponde à la situation envisagée à l'article 55. L'article 37 traduit une pratique empreinte de progrès et qui demande à être reconnue. L'article 55 par contre ne se fonde sur aucune pratique et il a un caractère régressif. Le regretté professeur Scelle avait mis l'accent sur la différence entre le traitement orthopédique qu'est la modification *inter se* et la paralysie qu'entraîne la suspension *inter se*.

24. Pour les raisons qu'elle vient d'exposer, la délégation uruguayenne appuiera les amendements qui introduisent des garanties et des limitations dans l'article, tels que l'amendement de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.324) et l'amendement des six Etats (A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1). Toutefois, ce dernier utilise, dans la phrase introductive du paragraphe 1, la formule « si cette suspension n'est pas interdite par le traité ». M. Jiménez de Aréchaga demande instamment aux auteurs de cet amendement de revenir au libellé initial de l'article: « Lorsqu'un traité multilatéral ne contient pas de clause relative à la suspension de son application », qui a une portée plus restreinte. La nécessité d'un tel changement ressort en effet des dispositions du paragraphe 3 de l'article 16 de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë [3]. Ces dispositions permettent à l'Etat riverain de suspendre temporairement dans sa mer territoriale l'exercice du droit de passage innocent de navires étrangers, mais seulement sous certaines conditions rigoureuses. Si elle subordonne bien à des conditions rigoureuses la suspension de l'application de ses dispositions relatives au passage inoffensif, la Convention ne l'interdit pas. La libellé proposé dans l'amendement des six Etats permettrait donc à deux des parties à la Convention de conclure un accord *inter se*, en vue de la suspension de l'exercice du droit de passage innocent, tandis que le texte initial de l'article 55 exclurait une telle suspension *inter se*.

25. M. CHEA DEN (Cambodge) dit que l'article 55 reflète le souci de la Commission du droit international d'assurer la stabilité des traités. La suspension d'application, comme la nullité, doit être considérée comme une exception et donc réglementée avec prudence. La délégation cambodgienne appuie l'amendement des six Etats (A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1), qui répond à cette préoccupation et apporte une amélioration certaine au texte de l'article, tout en le rendant plus complet.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 30, p. 84.

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 516, p. 217.

26. Le représentant du Cambodge appuie la proposition de renvoyer l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.47) au Comité de rédaction, en attendant qu'une décision soit prise sur la question des traités multilatéraux restreints.

27. M. DIOP (Sénégal) partage l'opinion de la Commission du droit international, selon laquelle, s'il faut, en principe, le consentement de toutes les parties pour qu'un traité prenne fin, il n'en va peut-être pas nécessairement de même pour la suspension de l'application de ce traité.

28. Le représentant du Sénégal appuie la proposition faite dans l'amendement des six Etats (A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1), qui tend à introduire l'exigence de la notification; cette procédure renforcerait les garanties déjà prévues dans l'article en faveur des autres parties au traité. La notification leur permettrait de prendre les mesures appropriées pour protéger leurs droits.

29. M. Diop appuie également l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.47), qui exclurait de l'application de l'article 55 les traités multilatéraux restreints. En effet, l'application rigide de la règle énoncée à l'article 55 pourrait faire naître des difficultés inextricables dans l'exécution de ces traités. Les traités multilatéraux restreints ne concernent qu'un petit nombre d'Etats; l'application intégrale entre toutes les parties est, pour ces traités, une condition essentielle de réussite. On peut citer, comme exemple évident, les traités relatifs à l'aménagement et au développement économique du bassin d'un fleuve. Un accord *inter se* entre deux des parties à un traité de ce genre en vue de la suspension de son application, même à titre temporaire, aboutirait à une désintégration totale.

30. M. WERSHOF (Canada) indique que la proposition du représentant d'Israël tendant à réintroduire, à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'amendement des six Etats (A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1), les mots « prises dans leur ensemble », après les mots « autres parties », est acceptable et pourrait être renvoyée au Comité de rédaction.

31. En ce qui concerne les observations du représentant de l'Uruguay, M. Wershof précise que les auteurs de l'amendement des six Etats ont utilisé la formule « n'est pas interdite par le traité », plutôt que la formule « Lorsqu'un traité multilatéral ne contient pas de clause », car la simple existence dans le traité d'une disposition sur la suspension ne devrait pas suffire à écarter la possibilité d'une suspension *inter se*, sous réserve évidemment que les autres conditions prévues dans l'article soient remplies. Les dispositions des traités concernant la suspension peuvent être très variées et elles ont souvent trait à la suspension de l'application par toutes les parties.

32. Le représentant du Canada propose de mettre aux voix le principe exprimé par l'amendement des six Etats (A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1). Si ce principe était adopté, le Comité de rédaction pourrait ensuite examiner les questions de rédaction.

33. M. Wershof croit comprendre que, si l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.47) est renvoyé au Comité de rédaction, la Commission plénière sera néanmoins appelée, à un moment ou à un autre, à se prononcer sur la question de fond qu'il pose. L'amendement de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.324) devrait, lui aussi, être renvoyé au Comité de rédaction sous la même réserve, puisqu'il traite du même problème, sous une forme différente.

34. L'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.305) concerne l'un des points sur lesquels porte l'amendement des six Etats, la question de la notification, qu'il envisage d'une manière légèrement différente. M. Wershof continue de préférer la méthode adoptée dans l'amendement des six Etats, mais ne verra pas d'inconvénient à ce que l'amendement du Pérou soit renvoyé au Comité de rédaction.

35. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) croit comprendre, d'après les explications données par le représentant du Canada, que l'approbation du principe exprimé par l'amendement des six Etats (A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1) n'empêchera pas le Comité de rédaction de mettre au point le libellé du paragraphe 1, de manière à faire clairement ressortir qu'un accord sur une suspension *inter se* serait assujetti à toute restriction imposée à la suspension par le traité lui-même.

36. Sir Humphrey WALDOCK (Expert-conseil) approuve les observations qui viennent d'être faites sur la question des restrictions apportées par le traité en matière de suspension. Il est courant qu'un traité multilatéral envisage d'avance l'éventualité d'une suspension temporaire et la réglemente soigneusement.

37. L'introduction, dans le projet, des dispositions de l'article 55 répond, dans une certaine mesure, à un souci de logique, mais certains membres de la Commission du droit international ont également souligné que ces dispositions portent sur un phénomène assez courant dans la pratique des Etats.

38. Pour ce qui est de la notification, la Commission du droit international la considérait comme souhaitable. Dans le projet initial de sir Humphrey lui-même, la suspension *inter se* était soumise à la même condition de notification que la modification *inter se*. Cette condition n'a pas été conservée par le Comité de rédaction de la Commission du droit international, apparemment parce qu'il a eu le sentiment qu'il serait trop rigoureux d'exiger la notification dans tous les cas, vu le caractère temporaire de la suspension. Poser cette condition n'irait toutefois pas à l'encontre de la conception de la Commission du droit international.

39. Le PRÉSIDENT indique que l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.305) sera renvoyé au Comité de rédaction. Il en sera de même de l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.47) et de l'amendement de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.324), sous la réserve déjà indiquée en de précédentes occasions. Le Président va maintenant mettre aux voix l'amendement de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.317).

Par 25 voix contre 13, avec 49 abstentions, l'amendement de la Grèce est rejeté.

40. M. BADEN-SEMPER (Trinité et Tobago) explique que, si sa délégation s'est abstenue de voter sur l'amende-

ment de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.317), c'est parce qu'il était manifestement de caractère rédactionnel et aurait dû être renvoyé au Comité de rédaction en même temps que les autres amendements de même nature. En vertu du principe selon lequel le plus contient le moins, la suspension de la totalité du traité comprend la suspension d'une partie de celui-ci. En conséquence, il ne s'agit pas d'une question de fond.

41. Le PRÉSIDENT invite la Commission à voter sur le principe exprimé par l'amendement des six Etats, sous réserve des précisions données au cours de la discussion.

Par 82 voix contre zéro, avec 6 abstentions, le principe exprimé par l'amendement de l'Autriche, du Canada, de la Finlande, de la Pologne, de la Roumanie et de la Yougoslavie (A/CONF.39/C.1/L.321 et Add.1) est adopté.

42. Le PRÉSIDENT annonce que, s'il n'y a pas d'opposition, il considérera que la Commission accepte de renvoyer au Comité de rédaction l'article 55, ainsi que le principe exprimé par l'amendement des six Etats et les divers amendements de rédaction qu'il a déjà mentionnés.

Il en est ainsi décidé [4].

ARTICLE 56 (Traité prenant fin ou dont l'application est suspendue implicitement du fait de la conclusion d'un traité subséquent)

43. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 56 et les amendements qui s'y rapportent [5].

44. M. ZEMANEK (Autriche), présentant l'amendement de la délégation autrichienne (A/CONF.39/C.1/L.7), dit qu'il n'entraîne aucune modification de fond. Il a seulement pour objet de traduire expressément dans le texte une idée qui était déjà implicite dans la rédaction de la Commission du droit international.

45. Au paragraphe 3 de l'article 26, relatif à l'application de traités successifs portant sur la même matière, il est prévu que « lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur sans que le premier traité ait pris fin ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 56, le premier traité ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du second traité ». Pour qu'il soit possible d'appliquer cette disposition, il devrait être précisé à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 56, qu'il s'agit du cas où c'est dans leur intégralité que les deux traités ne peuvent être appliqués simultanément. C'est pourquoi l'amendement de l'Autriche (A/CONF.39/C.1/L.7) tend à remplacer, à l'alinéa *b* du paragraphe 1, les mots « qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps » par les mots « que, pour aucune de leurs dispositions, il n'est possible d'appliquer les deux traités en même temps ».

46. M. STANFORD (Canada) dit que l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.285) a pour objet de faire ressortir que, le cas échéant, un traité postérieur peut avoir pour effet de mettre partiellement fin à un traité antérieur portant sur la même matière, ou d'en suspendre partiellement l'application. Le texte actuel de l'article 56 n'envisage que l'extinction ou la suspension de l'application du traité dans son ensemble. Il est difficile de dire si l'article 41, relatif à la divisibilité des dispositions d'un traité, serait applicable dans la situation particulière prévue à l'article 56. Il est fort possible que la clause ou les clauses modifiées par le traité subséquent aient constitué « une base essentielle » du consentement de l'autre partie, au sens de l'alinéa *b* du paragraphe 3 de l'article 41; néanmoins, il pourrait aussi être tout à fait justifié que la partie du traité antérieur qui n'est pas incompatible avec le traité postérieur reste en vigueur. L'amendement de la délégation canadienne peut être renvoyé au Comité de rédaction.

47. M. AVAKOV (République socialiste soviétique de Biélorussie), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.292), se déclare en faveur de l'idée exprimée à l'article 56.

48. L'objet de son amendement est de faire mention, à l'alinéa *b* du paragraphe 1, ainsi qu'au paragraphe 2, de l'instrument dans lequel l'intention des parties a été exprimée. Cet instrument peut être soit le traité lui-même, soit quelque autre acte qui s'y rapporte. Cette question ne touche qu'à la rédaction, mais elle est importante; les effets de l'extinction et de la suspension sont chose sérieuse; il faut donc indiquer avec précision à l'article 56 de quelle manière le consentement des parties sera établi.

49. M. VOICU (Roumanie), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.308), précise qu'il est d'ordre purement rédactionnel et ne concerne que le texte français. Il devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

50. M. KIANG (Chine), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.327), explique que les changements que cet amendement apporterait à la rédaction de la phrase introductive et à l'alinéa *a* du paragraphe 1 rendraient le texte plus précis. L'amendement tend aussi à supprimer, dans la version anglaise de l'alinéa *b* du paragraphe 1, le mot « *far* », qui est superflu. Les dispositions de l'article 56 prévoient le cas dans lequel un traité ultérieur s'écarte d'un traité précédent; la mesure dans laquelle il s'en écarte n'a pas à entrer en ligne de compte.

51. M. ROSENNE (Israël) déclare que sa délégation ne peut pas appuyer l'inclusion de l'article 56 dans le projet de convention, car elle estime que cet article est entièrement superflu et ne fait que répéter d'autres dispositions du projet; il semble faire double emploi avec l'article 51 et, dans une certaine mesure, avec les articles 35 et 36.

52. En vertu de l'article 51, il peut être mis fin à un traité à tout moment par consentement de toutes les parties et, aux termes des articles 35 et 36, un traité peut être revisé à tout moment, du consentement de toutes les parties. La conclusion d'un nouveau traité portant sur la même

[4] A la 80e séance, la Commission plénière a décidé de renvoyer à la deuxième session de la Conférence l'examen de tous les amendements relatifs aux « traités multilatéraux restreints ». Les débats sur l'article 55 ont donc été ajournés.

[5] La Commission était saisie des amendements suivants: Autriche, A/CONF.39/C.1/L.7; Canada, A/CONF.39/C.1/L.285; République socialiste soviétique de Biélorussie, A/CONF.39/C.1/L.292; Roumanie, A/CONF.39/C.1/L.308; Chine, A/CONF.39/C.1/L.327. L'amendement de la Roumanie ne portait que sur le texte français de l'article.

matière que le traité antérieur, conformément au paragraphe 1 de l'article 56, signifie manifestement que les parties ont consenti à quelque chose qui peut entraîner ou non l'extinction ou la modification du traité précédent. Si le traité postérieur est clair, il n'y a pas de problème et il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 56; si, par contre, le nouveau traité est ambigu, il semble n'y avoir aucune raison de ne pas recourir aux procédures normales d'interprétation. D'ailleurs, le recours à ces procédures découle déjà du premier membre de phrase de l'alinéa *a* du paragraphe 1; or, si l'on applique ces procédures pour établir l'intention des parties, il en résultera normalement les conséquences suivantes: ou bien le traité précédent sera abrogé ou amendé par consentement, conformément à l'intention des parties, ou bien les parties conviendront que les deux traités peuvent et doivent être appliqués simultanément. Le paragraphe 2 de l'article 56 ne fait qu'énoncer ce qui a déjà été dit en termes clairs dans l'article 53.

53. Il ressort de la dernière phrase du paragraphe 1 du commentaire que la Commission du droit international a reconnu le bien fondé de ces considérations. La délégation israélienne estime qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'inscrire dans un article de la convention ce qui, en fait, constitue une règle spéciale d'interprétation. Bien qu'elle ne conteste pas les conclusions auxquelles l'article 56 aboutit, elle estime que la présence de cet article deviendrait sans nécessité une source de confusion dans un projet de convention déjà suffisamment complexe. C'est pourquoi la délégation israélienne s'abstiendra, lors du vote, sur tous les amendements dont la Commission est saisie et se réserve de voter contre l'article le moment venu.

54. M. HARRY (Australie) explique que sa délégation doutait, au début, de la nécessité de l'article 56, mais que le débat l'a convaincue de l'utilité d'une disposition de ce genre. La délégation australienne espère que le Comité de rédaction va examiner attentivement les amendements de forme qui lui ont été soumis; il sera également nécessaire d'étudier attentivement la terminologie utilisée dans les diverses langues de la convention. Par exemple, le texte anglais de l'alinéa introductif dit « *a further treaty* », alors que, dans les paragraphes suivants, on a utilisé les expressions purement temporelles de « *earlier* » et de « *later* »; cette anomalie ne semble pas exister dans les textes français et espagnol et pourrait être examinée par le Comité de rédaction.

55. Sir Humphrey WALDOCK (Expert-conseil) fait remarquer que l'amendement du Canada à l'alinéa *b* du paragraphe 1 (A/CONF.39/C.1/L.285) semble, en l'occurrence, aller quelque peu au-delà de l'intention normale des parties, en prévoyant, entre les dispositions du nouveau traité et celles du traité antérieur, une incompatibilité telle qu'il soit impossible d'appliquer simultanément toutes les dispositions des deux traités. La Commission du droit international n'a pas voulu dire qu'il devait être mis fin à un traité chaque fois que le traité subséquent a des incidences sur certaines des dispositions du traité antérieur. L'amendement du Canada va beaucoup plus loin qu'il ne semble le faire à première vue et il aurait pour effet de modifier la règle formulée par la Commission du droit international.

56. M. WERSHOF (Canada) se déclare d'accord avec l'Expert-conseil sur la portée de l'amendement de la délégation canadienne; il retirera donc la partie de cet amendement qui concerne l'alinéa *b* du paragraphe 1. Il espère que l'amendement du Canada au membre de phrase introductif du paragraphe 1 sera pris en considération par le Comité de rédaction.

57. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer au Comité de rédaction l'article 56 et les amendements qui s'y rapportent.

Il en est ainsi décidé [6].

ARTICLE 57 (Fin d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation)

58. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 57 et les amendements qui s'y rapportent [7].

59. M. CASTRÉN (Finlande), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.309), déclare que la Finlande accepte le principe exprimé au paragraphe 1 de l'article, ainsi que le mécanisme prévu au paragraphe 2. Toutefois, il serait peut-être bon de compléter les alinéas *a* et *c* du paragraphe 2, pour les mettre en conformité avec l'alinéa *b* et avec le paragraphe 1, en mentionnant expressément qu'une violation substantielle d'un traité multilatéral par une des parties autorise les autres parties à suspendre son application en totalité ou en partie.

60. La délégation finlandaise estime en outre que les sanctions prévues au paragraphe 2, notamment celle qui met fin au traité entre toutes les parties, semblent trop rigoureuses dans le cas de traités d'intérêt général, comme, par exemple, ceux qui ont trait à la protection des droits de l'homme. Sir Gerald Fitzmaurice, l'un des précédents rapporteurs spéciaux sur le droit des traités, a mentionné d'autres traités qui doivent être maintenus en vigueur même s'ils ont été violés d'une manière substantielle par l'une des parties [8]. Cependant, il est très difficile de se mettre d'accord sur toutes les catégories de traités qui devraient être placés sur le même plan que les traités relatifs aux droits de l'homme: la délégation finlandaise a donc décidé de ne pas dresser de liste des exceptions et de ne proposer aucune formule nouvelle pour le paragraphe 2; elle se contentera de faire appel à la sagesse des parties au traité, pour qu'elles appliquent avec modération les sanctions prévues au paragraphe 2, en n'ayant recours aux mesures les plus sévères que dans les cas extrêmes.

61. La délégation finlandaise a proposé son amendement au paragraphe 3 parce qu'elle estime que la définition de la violation substantielle d'un traité qui donne aux parties innocentes les droits énumérés au paragraphe précédent pourrait être améliorée. Il ne suffit pas de parler de « la

---

[6] Pour la suite des débats, voir la 81e séance.

[7] La Commission était saisie des amendements suivants: Finlande, A/CONF.39/C.1/L.309; Venezuela, A/CONF.39/C.1/L.318; Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.39/C.1/L.325; Espagne, A/CONF.39/C.1/L.326.

[8] Voir l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II, p. 34, art. 19 et le par. 125 du commentaire de sir Gerald Fitzmaurice (p. 61 et 62).

violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité »; il est aussi important de tenir compte du caractère, c'est-à-dire du degré, de la violation en soi. Une violation, même si elle ne rend pas difficile ou impossible la réalisation de l'objet ou du but d'un traité, peut porter atteinte à des droits importants des parties innocentes si elle subsiste longtemps; de même, si l'une des parties au traité viole, simultanément ou successivement, plusieurs dispositions secondaires de celui-ci, une telle attitude peut être considérée comme une violation grave et devrait donner aux autres parties le droit de recourir aux mesures énumérées au paragraphe 2. L'adjonction proposée par la délégation finlandaise a pour objet de tenir compte de telles situations. On peut faire valoir que l'expression « de nature grave » n'est pas très précise; peut-être le Comité de rédaction pourra-t-il trouver une meilleure formule.

62. M. CARMONA (Venezuela) déclare que la question de la violation des traités est l'une des plus difficiles dont soit saisie la Conférence. La Commission du droit international a examiné ce problème depuis 1963 et les travaux préparatoires du Rapporteur spécial à ce sujet ont manifesté une réaction contre la théorie, d'une rigidité excessive, qui avait prévalu jusque-là et abouti à défendre avec intransigeance le principe de la stabilité des traités. Il ressort des débats de la Commission du droit international que les éminents juristes qui en font partie estiment qu'un article relatif aux situations qui découlent de la violation d'un traité doit être fondé essentiellement sur le principe de la bonne foi.

63. Le regretté professeur de Luna avait clairement indiqué son point de vue sur ce sujet en déclarant que « le principe selon lequel « une violation importante d'un traité par « l'une des parties donne à l'autre partie, ou aux autres « parties, le droit de dénoncer le traité, ou de s'en retirer, « ou d'en suspendre, en tout ou en partie, l'exécution », ne constitue pas une exception à la règle *pacta sunt servanda*, mais au contraire un corollaire du principe établissant le caractère sacré des traités. Dans l'application de ses dispositions, un traité ne doit pas être contraire au principe de la bonne foi sans laquelle la règle *pacta sunt servanda* est dénuée de sens. C'est ce qui explique la maxime des juristes romains: *frangenti fidem, fides non est servanda* ». Il citait ensuite des précédents internationaux, comme l'affaire des *Nationaux polonais de Dantzig* [9], celles des *Emprunts serbes* et des *Emprunts brésiliens* [10] et celle des *Pêcheries de la côte septentrionale de l'Atlantique* [11], dans lesquelles la Cour permanente de Justice internationale et la Cour permanente d'arbitrage ont insisté sur la notion de la bonne foi. Il ajoutait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, les Etats Membres sont tenus de « remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées ». Une autre observation extrêmement importante qu'a formulée le professeur de Luna est que, si la partie lésée par une violation continue d'être liée par le traité sans disposer du droit de dénonciation, il y aura violation du principe de réciprocité, qui n'est lui-même que l'expression du principe de l'égalité souveraine de tous les Etats consacré par le paragraphe 1 de l'Article 2 de la Charte [12].

64. Tel est le principe fondamental qui régit toute la question: essayer d'arriver à la conclusion contraire en soutenant que ce principe risque de donner lieu à des abus de la part des Etats de mauvaise foi, qui en tireraient prétexte pour éluder leurs obligations, reviendrait à punir les Etats qui agissent de bonne foi de la mauvaise foi des Etats qui ont failli à leurs engagements. Il doit y avoir équilibre entre le principe qui autorise les Etats à se dégager des obligations contractées par eux de bonne foi, lorsque ces obligations ont été violées par d'autres, et les risques d'abus de ce principe, qui pourraient compromettre la stabilité des traités; mais il ne faut en aucun cas compromettre le principe de la réciprocité, en accordant en quelque sorte une récompense à l'Etat défaillant, au détriment de la partie innocente.

65. L'amendement du Venezuela à l'article 57 (A/CONF. 39/C.1/L.318) se fonde en grande partie sur les textes préparés par la Commission du droit international au cours de ses quinzième et dix-septième sessions. Le principal changement qu'il vise à introduire a trait aux effets de l'article sur les traités bilatéraux et multilatéraux: la délégation vénézuélienne ne pense pas que la distinction établie entre les deux catégories de traités par le texte de la Commission du droit international soit pleinement justifiée. Encore qu'il soit exact que, dans le cas d'un traité bilatéral, un seul Etat se trouve lésé, il est parfaitement possible que la violation d'un traité multilatéral porte préjudice à toutes les parties, lorsque celles-ci sont également intéressées au maintien du traité; chaque Etat doit être libre de décider s'il entend se retirer du traité ou en suspendre l'application, même au cas où les autres parties décideraient de demeurer liées par leurs obligations. La délégation vénézuélienne estime donc que l'exigence du consentement de toutes les parties, prévue à la deuxième branche de l'alinéa *a* du paragraphe 2 du texte de la Commission du droit international équivaut à imposer un droit de veto inadmissible.

66. On a souligné, au sein de la Commission du droit international, le risque qu'un Etat désireux d'éluder ses obligations découlant du traité n'incite un Etat tiers à provoquer une violation, qui autoriserait le premier Etat à se retirer du traité. Il semble toutefois que la Commission du droit international ait omis d'envisager l'éventualité inverse, où l'Etat coupable d'une violation, en influençant une autre partie, empêcherait la réalisation du consentement unanime pour la suspension ou l'extinction des obligations contractées par l'Etat lésé, obligeant ainsi ce dernier à remplir ces obligations sans réciprocité et portant, par ce subterfuge, atteinte à ses droits souverains. Le Comité de rédaction pourrait peut-être trouver un texte de compromis, qui permettrait d'éviter à la fois ces deux situations indésirables.

67. Une question capitale que soulève l'article est celle de la définition de la nature de la violation d'un traité. On a suggéré l'emploi de termes tels que « fondamentale », « subtantielle » ou simplement « grave »; mais la difficulté consiste à déterminer en quoi consiste une violation

[9] *C.P.J.J.*, série A/B (1932), nº 44.

[10] *C.P.J.J.*, série A (1929), nº 20 et 21.

[11] *Recueil des sentences arbitrales internationales*, vol. XI, p. 167.

[12] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. I, 693e séance, par. 3 à 5.

« grave ». Il est évident que l'on ne saurait s'en remettre, sur un point de telle importance, à une appréciation arbitraire et variable selon les circonstances; le paragraphe 3 du texte de la Commission du droit international semble cependant trop rigide sur ce point, lorsqu'il prévoit que la violation substantielle consiste en un rejet du traité non autorisé par le projet de convention. La délégation vénézuélienne a préféré, pour cette raison, reprendre le texte de 1963 et elle a proposé de parler, à l'alinéa *a* du paragraphe 3, de « rejet injustifié du traité ».

68. Enfin, il est évident que le droit de suspendre l'application d'un traité bilatéral ou multilatéral, ou d'y mettre fin, ne pourra être exercé que conformément aux dispositions qui seront finalement adoptées concernant la procédure, de sorte que les questions capitales, qui font l'objet de l'article 57, ne soient pas soumises aux caprices ou à la mauvaise foi d'une partie.

69. L'amendement présenté par la délégation espagnole (A/CONF.39/C.1/L.326) exprime la même intention que l'amendement vénézuélien et pourrait être examiné en même temps que celui-ci. On pourrait éventuellement demander au Comité de rédaction d'examiner l'ensemble de l'article à la lumière des débats de la Commission du droit international et des observations formulées au sein de la Commission plénière.

La séance est levée à 13 heures.

SOIXANTE ET UNIÈME SÉANCE

Jeudi 9 mai 1968, à 15 h 15

Président : M. ELIAS (Nigeria)

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

ARTICLE 57 (Fin d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation) [*suite*] [1]

1. M. DE CASTRO (Espagne), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.326), souligne d'abord que l'article 57 porte sur un des points les plus importants du projet. Il est fondé sur l'idée que, dans certaines circonstances, l'exécution d'un traité peut rompre l'équilibre qui doit exister normalement entre les obligations des Etats contractants.

2. La délégation espagnole souhaiterait que le Comité de rédaction cherche, pour le texte espagnol, un terme plus satisfaisant que « *recusación* », à l'alinéa *a* du paragraphe 3.

3. L'amendement de l'Espagne concerne l'alinéa *b* du même paragraphe. La règle contenue dans cet alinéa est raisonnable; la délégation espagnole l'appuie tout à fait, mais craint qu'elle ne soit énoncée d'une manière qui prête à une interprétation trop restrictive. En effet, un traité peut contenir des dispositions qui, bien que non essentielles à la réalisation de son objet ou de son but, sont essentielles pour une ou plusieurs parties en ce qui concerne les obligations contractées. Si l'on interprète cet alinéa conformément aux règles énoncées dans l'article 27 du projet, il se pourrait que la violation de telles dispositions se trouve exclue des motifs qu'il est permis d'invoquer comme constituant une violation substantielle du traité. Au lieu de se référer aux « dispositions » du traité, il est préférable de considérer la teneur du traité, c'est-à-dire les obligations, droits et facultés qu'il a créés. L'amendement de l'Espagne propose donc de revenir au principe classique *inadimplenti non est adimplendum.* M. de Castro souligne que cet amendement entend exclure des motifs qu'il est possible d'invoquer en vertu de l'article 57 les infractions mineures, accessoires, ou résultant d'une simple négligence.

4. L'amendement décompose l'alinéa *b* du texte proposé en deux alinéas distincts, un nouvel alinéa *b*, où il est fait mention des obligations, et un alinéa *c*, où il est fait mention des droits et facultés. Cet alinéa *c* contient une idée qui peut susciter quelque méfiance; mais la délégation espagnole croit indispensable de transposer sur le plan international la notion d'abus de droit. Cette idée est inséparable de celle de bonne foi, qui, en droit interne, a déjà permis d'éviter tant d'abus. Dans l'arbitrage concernant *Tacna et Arica* [2], on trouve l'idée, reprise au paragraphe 4 du commentaire, que l'abus du droit crée une situation qui empêche l'application du traité.

5. L'amendement de l'Espagne tient compte de ce qu'une des fins des traités est de contribuer au maintien de la paix internationale; il faut considérer comme violation substantielle d'un traité le fait d'abuser d'un droit créé par le traité d'une manière tellement grave qu'elle puisse être qualifiée d'illicite. Par exemple, l'application d'un traité de commerce ou d'aide peut servir de prétexte à l'asservissement économique ou à l'ingérence politique. L'amendement tend donc à sauvegarder le principe de l'indépendance et de l'égalité des Etats.

6. Il se peut que les conceptions ci-dessus exposées se trouvent déjà incorporées dans le libellé de la Commission du droit international. Cependant, la délégation espagnole propose une formule qui éviterait toute équivoque et obligerait à interpréter le traité dans le sens de la bonne foi.

7. M. WOZENCRAFT (Etats-Unis d'Amérique), présentant l'amendement des Etats-Unis, (A/CONF.39/C.1/L.325), explique que celui-ci a pour objet de concilier les principes énoncés dans l'article 57 avec le problème pratique qui consiste à déterminer les conséquences de la violation substantielle.

8. La Commission du droit international a rédigé cet article avec grand soin. Le texte et le commentaire servent la cause de la stabilité des relations conventionnelles, en ce sens que la violation substantielle peut être invoquée par une partie en vue de mettre fin à un traité ou d'en suspendre l'application, mais ne produit pas cet effet en

[1] Pour la liste des amendements proposés, voir la 60e séance, note 7.

[2] *Recueil des sentences arbitrales,* vol. II, p. 921.