

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.63

63eme 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)

traité; la seule conclusion qu'elle a pu tirer sur cette question extrêmement délicate figure au paragraphe 4 du commentaire de l'article 66, qui se réfère à l'application de la règle de la bonne foi.

43. La question soulevée dans l'amendement des Pays-Bas (A/CONF.39/C.1/L.331) a été examinée par la Commission du droit international à la deuxième partie de sa dix-septième session, tenue à Monaco. Une proposition visant à insérer à l'article 58 une disposition analogue à celle de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 59 avait été présentée alors². La Commission du droit international avait estimé que la question soulevée relevait de l'application d'un principe général du droit et concernait de très près le problème de la responsabilité des Etats. L'Expert-conseil avait alors souligné que cette question comportait deux aspects, celui de la mise en œuvre directe de la responsabilité de l'Etat et celui de l'application de ce principe comme moyen de défense contre l'inexécution du traité³. La Commission du droit international a décidé finalement de ne faire figurer cette disposition qu'à l'article 59, bien qu'elle ait reconnu que les mêmes considérations étaient applicables dans une large mesure aux deux articles. La Commission a estimé que le problème d'un changement fondamental des circonstances provoqué par les actes d'une des parties risquait de présenter un intérêt plus réel et qu'il convenait donc d'énoncer plutôt la règle à l'article 59.

44. M. SUAREZ (Mexique) dit qu'après avoir entendu les explications de l'Expert-conseil, il ne demande pas que son amendement soit mis aux voix.

45. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur la deuxième partie de l'amendement des Pays-Bas. La première partie de cet amendement porte sur une question de forme.

Par 30 voix contre 10, avec 40 abstentions, la deuxième partie de l'amendement des Pays-Bas (A/CONF.39/C.1/L.331) est adoptée.

46. Le PRÉSIDENT annonce que l'article 58 ainsi modifié et la première partie de l'amendement des Pays-Bas tendant à remplacer, dans la première phrase, les mots « pour y mettre fin » par « pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer », sont renvoyés au Comité de rédaction⁴.

La séance est levée à 22 h 10.

SOIXANTE-TROISIÈME SÉANCE

Vendredi 10 mai 1968, à 10 h 50

Président : M. ELIAS (Nigeria)

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

ARTICLE 59 (Changement fondamental de circonstances)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 59 du projet de la Commission du droit international¹.

2. M. PHAN-VAN-THINH (République du Viet-Nam), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.299 et Corr.1), fait observer que, dans un monde qui se transforme chaque jour, l'application de la règle *rebus sic stantibus* aux traités est d'une nécessité évidente. Toutefois, à moins que la pratique n'en soit réglée de la manière la plus stricte, l'invocation et l'introduction arbitraires de cette règle risquent de porter gravement atteinte au principe fondamental *pacta sunt servanda*. Le risque de tension est d'autant plus réel que la communauté internationale n'est pas encore parvenue à établir un système général de juridiction obligatoire. La Commission du droit international s'est montrée sensible à ce danger en écartant du champ d'application de l'article 59 les traités qui établissent une frontière, car l'invocation de cette règle par une seule partie dans les cas de ce genre ne manquerait pas d'engendrer des frictions dangereuses.

3. De l'avis de la délégation vietnamienne, la règle *pacta sunt servanda* doit s'entendre *rebus sic stantibus*, car elle est basée sur l'idée de justice et du maintien d'un équilibre entre les obligations incombant aux parties à un traité, compte tenu des circonstances de fait qui existaient au moment des négociations. Si cet équilibre vient par la suite à être rompu au détriment de l'une des parties, en raison de circonstances non provoquées par celles-ci, la partie lésée doit être autorisée à rétablir l'équilibre dans une certaine mesure. Il n'est pas tout à fait équitable, pour cette raison, d'exclure du bénéfice de l'article 59 les traités établissant une frontière, car ce sont précisément des traités politiques et perpétuels, pour lesquels la condition *rebus sic stantibus* est particulièrement essentielle.

4. La délégation vietnamienne n'a néanmoins pas proposé la suppression du paragraphe 2, mais s'est bornée à présenter un amendement qui pourrait aménager une sortie de secours, ou une procédure générale, en vertu de laquelle l'Etat qui invoque un changement fondamental de circonstances devrait commencer par s'adresser à l'autre partie et s'efforcer d'obtenir son consentement à la modification ou à la dénonciation du traité. Les traités établissant une frontière ne sont pas les seuls dans lesquels

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. I, 1^{re} partie, 832^e séance, par. 28.*

³ *Ibid.*, 833^e séance, par. 28.

⁴ Pour la suite des débats, voir la 81^e séance.

¹ La Commission était saisie des amendements suivants: République du Viet-Nam, A/CONF.39/C.1/L.299 et Corr.1; Venezuela, A/CONF.39/C.1/L.319; Canada, A/CONF.39/C.1/L.320; Finlande, A/CONF.39/C.1/L.333; Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.39/C.1/L.335; Japon, A/CONF.39/C.1/L.336.

la dénonciation unilatérale est susceptible d'engendrer une tension dangereuse: ce risque existe également pour les traités consacrant la solution pacifique d'un conflit armé, ou établissant un statut politique défini pour un certain pays. La partie qui invoque un changement de circonstances comme motif pour se retirer d'un traité est souvent précisément l'Etat qui a délibérément provoqué ou organisé ce changement, ou qui a violé sciemment ses obligations conventionnelles. Si on laissait se perpétuer de telles pratiques dans l'application de l'article 59, il n'y aurait plus aucune sécurité ni aucune moralité dans les relations internationales; c'est pourquoi la délégation vietnamienne a présenté ses amendements aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article 59.

5. M. CARMONA (Venezuela) indique que l'amendement proposé par sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.319) a pour objet de présenter sous la forme affirmative une disposition qui revêt la forme d'une exception dans le texte de la Commission du droit international. Ce texte semble mettre l'accent sur une restriction qui rompt l'équilibre entre le maintien du *statu quo* indispensable à la stabilité des traités et la nécessité de tenir compte de l'évolution des circonstances, en modifiant de manière fondamentale le sens et la portée des obligations découlant du traité. Au point où est actuellement parvenu le développement du droit international, on ne saurait prétendre que le *statu quo* doive être maintenu sans tenir compte de l'évolution des relations internationales car, s'il en était ainsi, le droit international se trouverait tellement sclérosé que cela risquerait de provoquer de graves explosions, aux conséquences désastreuses pour l'intégrité des traités. L'article 59 constitue une clause de sauvegarde permettant de maintenir la balance égale entre les deux principaux facteurs en jeu.

6. Il ressort clairement du commentaire qu'un changement de circonstances a son existence propre et autonome, et que ses conséquences ne doivent pas être considérées *a priori* comme une dérogation à la règle *pacta sunt servanda*. Il est donc logique d'énoncer sous une forme affirmative le principe de la clause *rebus sic stantibus*. L'amendement du Venezuela à l'alinéa *b* du paragraphe 1 reprend la proposition présentée par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport à la Commission du droit international², qui semble mieux répondre aux fins de l'article que ne le fait le texte actuel.

7. M. WERSHOF (Canada) dit que l'amendement de la délégation canadienne (A/CONF.39/C.1/L.320) tendant à ajouter au paragraphe 1 les mots « suspendre le traité » a été présenté malgré la décision prise par la Commission du droit international de ne pas inclure la suspension parmi les effets possibles de l'invocation d'un changement de circonstances et malgré l'opinion de l'Expert-conseil, selon laquelle la simple suspension ne saurait être la conséquence de l'application de la doctrine exprimée par l'article.

8. De l'avis de la délégation canadienne, on ne peut en effet exclure la suspension du champ d'application de l'article, que si l'on considère l'expression « changement fondamental » de circonstances comme synonyme de

changement irréversible, permanent ou immuable. Or, il est probable que bien peu de représentants accepteraient d'employer l'une de ces expressions à la place de « changement fondamental ». A l'appui des vues de la délégation canadienne, on peut citer l'opinion exprimée par le professeur Oliver Lissitzyn dans son commentaire sur l'article 59 du projet de la Commission du droit international³, où il dit que le fait d'invoquer un changement de circonstances n'a pas nécessairement, et ne doit pas avoir, pour seul effet de mettre fin aux obligations découlant du traité; il peut y avoir lieu de prévoir, compte tenu des intérêts des parties et de la nature du changement, que l'exécution du traité sera suspendue ou limitée selon le cas.

9. Etant donné les divergences, voire les conflits d'opinion, qui se sont fait jour à propos de l'application de la règle de l'article 59, ainsi que la rareté des décisions judiciaires et des précédents existant en la matière dans la pratique des Etats, il serait peu judicieux d'exclure entièrement la suspension des conséquences possibles du changement fondamental de circonstances.

10. M. CASTRÉN (Finlande) explique que l'amendement de la délégation finlandaise au membre de phrase introductif du paragraphe 1 (A/CONF.39/C.1/L.333) a pour objet de lui donner plus de souplesse et de restreindre les effets de son application sur la stabilité des traités. En premier lieu, cet amendement vise à faire ressortir que le principe de la divisibilité des traités joue également dans les cas régis par l'article 59; quand M. Castrén a présenté l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.144) à l'article 41, relatif à la divisibilité des dispositions d'un traité, il a exposé les raisons qui militent pour ou contre l'application de la divisibilité dans l'hypothèse que vise la clause *rebus sic stantibus*⁴. En second lieu, étant donné qu'il paraît préférable de faire tomber seulement une partie du traité, plutôt que de l'anéantir dans sa totalité, la délégation finlandaise estime qu'il serait indiqué de prévoir, à l'article 51, que les parties peuvent recourir à une mesure moins rigoureuse que de mettre fin au traité ou à certaines de ses dispositions; c'est pourquoi elle a suggéré d'ajouter au paragraphe 1 les mots « ou en suspendre l'application »; cela revient à envisager les deux solutions prévues à l'article 57, sur la fin du traité ou la suspension de son application comme conséquence de sa violation. Il existe un troisième moyen de sortir de l'impasse en cas de changement fondamental de circonstances: c'est la révision du traité; mais cette possibilité semble être sous-entendue dans les dispositions de l'article 62, qui règlent la procédure à suivre.

11. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique) explique que le but de l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.335) est d'exprimer plus clairement le principe énoncé à l'alinéa *a* du paragraphe 2. Les Etats-Unis estiment que, si l'on décide d'inscrire la doctrine *rebus sic stantibus* dans la convention, il faudra prévoir des garanties contre les abus qui pourraient en être faits. La communauté internationale dans son ensemble profitera d'une règle qui aurait pour effet de restreindre la possibilité de remettre en question les règlements territoriaux

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, p. 47.*

³ *American Journal of International Law, vol. 61, p. 895.*

⁴ Voir la 41^e séance, par. 1.

effectués par traité, et le libellé de l'alinéa *a* du paragraphe 2 ne doit laisser de côté aucun traité destiné à régler des conflits territoriaux.

12. L'expression « un traité établissant une frontière » est exagérément restrictive. Oppenheim a défini les frontières du territoire d'un Etat comme « des lignes imaginaires à la surface de la terre, qui séparent le territoire d'un Etat de celui d'un autre Etat, d'un territoire sans maître ou de la mer libre »⁵. D'ailleurs, le paragraphe 11 du commentaire indique clairement que l'expression utilisée à l'alinéa *a* du paragraphe 2 « englobe les traités de cession, aussi bien que les traités de délimitation ». Bien que la Commission du droit international ait renoncé à l'expression « fixant une frontière » en faveur de l'expression « établissant une frontière », l'alinéa en question n'en laisse pas moins de côté plusieurs groupes importants de traités qui, sans établir de frontière, fixent un statut territorial ou règlent des conflits territoriaux.

13. A titre d'exemples de traités de ce genre, on peut mentionner les accords de condominium, tels que le traité entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui a établi un statut de condominium pour Canton et les îles Enderbury⁶, réglant ainsi un conflit existant de longue date et à l'égard duquel aucune des deux parties ne devait pouvoir invoquer la règle *rebus sic stantibus*. Un autre type fréquent de traité destiné à régler des conflits territoriaux est celui dans lequel les deux parties, sans renoncer ni l'une ni l'autre à leurs revendications, conviennent de ne pas en exiger la satisfaction, compte tenu de concessions mutuelles dans des domaines comme ceux du traitement de groupes minoritaires, des concessions douanières, ou de la mise en valeur des ressources en commun. Les traités de ce genre reconnaissent le *statu quo*, ou créent un régime qui remplace l'établissement d'une frontière. Le traité de l'Antarctique⁷ offre un exemple de ce genre d'arrangement; ce traité possède toutefois certaines caractéristiques spéciales, qui excluent l'application de la doctrine *rebus sic stantibus*. Un autre problème est celui du règlement des conflits relatifs à des îles: lorsqu'une partie renonce par traité à ses revendications sur une île, aucune frontière n'est établie et, si ce cas n'était pas couvert par l'alinéa en question, un Etat pourrait affirmer par la suite que la règle *rebus sic stantibus* s'applique à un règlement territorial de ce genre.

14. Il existe une autre catégorie de traités qui n'établissent pas de frontière par eux-mêmes, mais visent à assurer le règlement des conflits frontaliers dans un esprit de coopération et d'amitié. Les Etats-Unis ont conclu des traités de ce genre avec le Canada et avec le Mexique. Sur chacune des deux frontières, il a été institué des commissions mixtes compétentes pour connaître de problèmes territoriaux extrêmement variés, qui ont fonctionné de la façon la plus satisfaisante. Pour être efficaces, toutefois, les institutions communes de ce genre doivent être établies pour une longue période, de manière à laisser amplement le temps nécessaire à l'élaboration, dans les deux pays, des procédures destinées à prévenir les conflits; si la doctrine *rebus sic stantibus* était applicable en pareil cas, l'objet et le but des traités en question seraient réduits à néant.

15. La délégation des Etats-Unis ne prétend pas que le libellé proposé par elle pour l'alinéa *a* du paragraphe 2 soit parfait, mais elle pense qu'il améliore le texte de la Commission du droit international. Elle espère que sa proposition sera acceptée par la Commission plénière et que celle-ci y verra un nouvel effort pour réduire la fréquence et la gravité des conflits territoriaux, en prévoyant le cas d'une catégorie particulière de traités dont il importe au plus haut point d'assurer le maintien en vigueur.

16. M. FUJISAKI (Japon), présentant l'amendement du Japon (A/CONF.39/C.1/L.336), fait observer que la doctrine *rebus sic stantibus* se fonde sur la notion d'équité et peut être invoquée lorsqu'un changement fondamental de circonstances a créé une situation dans laquelle l'équilibre des obligations se trouve radicalement modifié, de telle sorte que l'une des parties supporte presque tout le poids des obligations. A son avis, l'expression « transformer radicalement la portée des obligations », qui figure dans le projet de la Commission du droit international, exprime la même idée que la proposition de la délégation japonaise; il espère donc que son amendement sera renvoyé au Comité de rédaction.

17. Le représentant du Japon appuie l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.335). En ce qui concerne les cas mentionnés dans l'amendement de la République du Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.299 et Corr.1) il semble que ceux-ci soient déjà prévus par le texte de la Commission du droit international.

18. M. STUYT (Pays-Bas) dit que l'on soutient parfois que la clause *rebus sic stantibus* constitue la contrepartie de la règle *pacta sunt servanda* et la Commission du droit international a mentionné ce problème au paragraphe 7 de son commentaire; en fait, cependant, les deux notions sont entièrement distinctes. Dès lors qu'un traité existe, il doit être exécuté de bonne foi, faute de quoi il demeurerait lettre morte. Quant à la question de savoir si un traité continue à lier les parties en dépit d'un changement fondamental des circonstances, elle est entièrement différente. Il s'agit d'un problème d'ordre pratique, que l'on ne saurait résoudre en se référant uniquement au principe logique de la bonne foi.

19. Certains soutiennent que la clause *rebus sic stantibus* est nécessaire, mais également dangereuse. Il ressort clairement du commentaire de la Commission du droit international que cette clause est nécessaire et cette opinion est étayée par l'avis qu'a donné, en 1950, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, à propos des régimes institués par traité pour la protection des minorités après la première guerre mondiale. D'autre part, certains estiment excessif de ne pas prévoir le cas d'un changement de politique, ou d'écarter la clause lorsqu'il s'agit d'un traité établissant une frontière.

20. La délégation néerlandaise se prononce en faveur d'une fusion des articles 59 et 62. L'article 59 est toutefois le seul, dans le projet, qui contienne plusieurs termes ambigus. Il est impossible, par exemple, de savoir avec certitude ce que l'on entend par des termes tels que « fondamental », « par rapport à », « envisagé », « base essentielle », « radicalement », ou « la portée des obligations », et il est dangereux d'employer des expressions de

⁵ Oppenheim, *International Law*, 8^e éd., vol. I, p. 531.

⁶ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CXCVI, p. 344.

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 402, p. 71.

ce genre dans un texte législatif ou conventionnel. La place de l'article dans l'ensemble du projet pose également un problème et certains estimeront qu'il devrait figurer parmi les dispositions relatives à l'interprétation et à l'application des traités.

21. M. Stuyt réserve la position définitive de sa délégation, en attendant d'avoir des éclaircissements sur la portée exacte de la partie V. En tout état de cause, la délégation néerlandaise ne pourra pas voter pour l'article 59 à moins que son application ne soit soumise à une procédure objective permettant de déterminer dans quels cas il s'applique et ne soit pas laissée au bon vouloir de la partie qui décide d'invoquer la doctrine *rebus sic stantibus*.

22. M. LOUKACHOUK (République socialiste soviétique d'Ukraine) fait remarquer que la doctrine *rebus sic stantibus* est l'une des plus discutées de l'histoire du droit international. L'essence de cette doctrine consiste à dire que, si les circonstances qui existaient au moment de la conclusion d'un traité changent de manière tellement fondamentale que l'exécution devienne impossible ou dépourvue de sens, toute partie à ce traité a la faculté de le dénoncer. Nombre de juristes éminents, y compris le théologien Thomas d'Aquin, ont admis l'existence de cette doctrine; des doutes subsistent néanmoins sur le point de savoir si elle a acquis le caractère d'une règle de droit. La pratique est extrêmement prudente à cet égard et les gouvernements évitent de reconnaître cette doctrine et de créer des précédents, car ils ont conscience du danger qui pourrait en résulter pour la sécurité des traités et pour le principe *pacta sunt servanda*. On assume une grande responsabilité en se prononçant sur l'existence d'une telle règle. Les normes généralement reconnues du droit international sont créées par accord entre des Etats qui représentent les principaux systèmes socio-politiques et juridiques du monde.

23. La théorie et la pratique des pays occidentaux reconnaissent cette doctrine en principe. On peut citer, à l'appui de cette thèse, de nombreux juristes éminents d'Europe occidentale, notamment MM. McNair, Jessup, McDougall et Friedmann. Toutefois, certains gouvernements occidentaux se sont montrés réservés dans leurs observations sur le projet de convention. Les représentants des gouvernements d'Afrique et d'Asie ont adopté une attitude plus favorable au sein de la Sixième Commission et ils ont affirmé qu'il s'agissait d'une règle de droit international positif. M. Yasseen était de leur nombre. Une attitude analogue a été adoptée par les pays de l'Amérique latine. Quant aux pays socialistes, ils ne nient pas l'existence de la doctrine, mais ils estiment qu'elle ne doit être appliquée que dans des cas très exceptionnels et avec le maximum de prudence.

24. L'article du projet de la Commission du droit international est acceptable dans l'ensemble et fixe, à juste titre, certaines limites précises. Les raisons justifiant l'inclusion, dans le texte, de l'alinéa *a* du paragraphe 2, ont été exposées de façon convaincante dans le commentaire. La restriction prévue à l'alinéa *b* du paragraphe 2 est très importante, car la violation d'une obligation ne saurait libérer un gouvernement de ses obligations conventionnelles, même dans le cas où il y aurait eu un changement fondamental de circonstances.

25. Le représentant de la RSS d'Ukraine ne peut pas donner son appui à l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.335), qui laisse planer un doute sur les limites du champ d'application de l'article et aurait pour effet de l'affaiblir; cet amendement est en outre beaucoup moins précis que le texte original, qui est suffisamment large pour s'appliquer à des questions comme celles qui concernent les îles. L'amendement du Japon n'est pas suffisamment précis et M. Loukachouk ne votera pas pour son adoption. Bien qu'il n'approuve pas entièrement le texte de la Commission du droit international, il espère que le Comité de rédaction pourra le rendre plus précis et donner un caractère plus strict à l'alinéa *b* du paragraphe 1. Il convient de tenir compte des amendements de la Finlande et du Canada, qui permettraient certainement d'améliorer le texte.

26. M. BINDSCHIEDLER (Suisse) dit que sa délégation reconnaît que le principe du changement fondamental de circonstances fait partie du droit international général actuel. Toutefois, en formulant cette règle, il est indispensable d'en restreindre autant que possible le champ d'application, afin de prévenir les abus. A cet égard, le texte de l'article 59 est satisfaisant; la forme négative qui lui a été donnée fait ressortir, notamment, que le cas qu'il envisage est une exception au principe supérieur *pacta sunt servanda*. Malheureusement, le texte de la Commission du droit international n'indique pas clairement que la théorie *rebus sic stantibus* ne saurait être invoquée unilatéralement par la partie qui se trouve lésée en raison du changement de circonstances, afin d'échapper aux obligations qui lui incombent en vertu d'un traité. La majorité des auteurs reconnaît qu'un changement fondamental de circonstances n'autorise la partie lésée qu'à réclamer des négociations pour aboutir soit à l'abrogation, soit à la révision du traité. En cas de différend, cette partie a la faculté de soumettre l'affaire à une instance internationale.

27. Au paragraphe 4 de son commentaire, la Commission du droit international a indiqué que « dans l'ensemble, il ressort [de la pratique des Etats] que l'opinion selon laquelle un changement fondamental de circonstances peut justifier une demande tendant à ce qu'il soit mis fin au traité ou procédé à sa révision est largement admise, mais aussi que l'on tend généralement à contester à une partie le droit de dénoncer unilatéralement un traité pour ce motif ». On ne peut pas citer un seul cas d'application unilatérale du principe *rebus sic stantibus*. L'abrogation unilatérale par la Russie, en 1870, de certaines clauses du Traité de Paris de 1856, concernant le statut de la mer Noire, a été contestée énergiquement par les grandes puissances européennes; le conflit a trouvé sa solution dans la Conférence de Londres de 1871, qui a établi un nouveau règlement. Toujours au paragraphe 4 du commentaire, il est rappelé que « dans l'affaire des *Zones franches*⁸, le Gouvernement français, qui invoquait le principe *rebus sic stantibus*, a lui-même souligné que ce principe ne permettait pas la dénonciation unilatérale d'un traité prétendu périmé ». C'est le grand mérite du Gouvernement français d'alors, qui avait tout intérêt à insister sur le droit de modifier unilatéralement le traité, d'avoir dit que la théorie en question ne pouvait entraîner

⁸ C.P.J.I., 1932, série A/B, n° 46.

la caducité d'un traité que lorsque le changement de circonstances avait été reconnu par un acte faisant droit entre les deux Etats, à savoir soit un accord, soit la décision d'une juridiction internationale.

28. L'article 59 n'est pas clair sur ce point et la question reste ouverte. Elle sera de peu d'importance, si l'article 62 qui sera finalement adopté élimine la possibilité d'invoquer unilatéralement un motif d'annuler un traité. La délégation suisse ne pourra donc approuver l'article 59 que lorsqu'elle connaîtra le libellé définitif de l'article 62. C'est pourquoi M. Bindschedler réserve la position de sa délégation au sujet de l'article 59.

29. En ce qui concerne les amendements, il pense que celui de la République du Viet-Nam à l'alinéa *a* du paragraphe 2 (A/CONF.39/C.1/L.299 et Corr.1) va trop loin, en proposant d'exclure du champ d'application de l'article 59 « un règlement politique négocié ». Dans beaucoup de cas, ce sont justement les règlements politiques, comme par exemple les traités d'alliance, qui se prêtent à l'application de la théorie *rebus sic stantibus*.

30. Quant à l'amendement de la République du Viet-Nam à l'alinéa *b* du paragraphe 2, la délégation suisse n'a pas d'objection à ce que l'on fasse expressément mention du cas où le changement a été délibérément provoqué par la partie qui l'invoque, ou résulte d'une violation du traité par cette partie. Cependant, cela ne paraît guère nécessaire, car un changement de ce genre correspondrait à une violation du traité; le principe de la bonne foi empêcherait la partie intéressée de l'invoquer comme motif pour essayer d'annuler ce même traité.

31. Le représentant de la Suisse a également des doutes au sujet des propositions du Canada (A/CONF.39/C.1/L.320) et de la Finlande (A/CONF.39/C.1/L.333) visant à insérer une disposition relative à la suspension. S'il se produit un changement de circonstances si fondamental qu'il justifie l'application de l'article 59, la seule conclusion semble être que le traité doit être abrogé ou révisé; il n'y a pas lieu de le suspendre. Cela dit, la délégation suisse ne s'opposera pas à ces amendements, car on peut concevoir que, dans certains cas, la suspension du traité suffise; en pareil cas, il ne serait pas souhaitable d'aller plus loin.

32. M. Bindschedler appuie l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.335) visant à faire mention, dans l'alinéa *a* du paragraphe 2, des traités « établissant le statut d'un territoire ». Ce genre de disposition serait très utile pour un pays comme la Suisse, qui a conclu avec des Etats voisins un grand nombre de traités sur l'utilisation commune des fleuves faisant frontière. Un traité sur lequel repose l'aménagement d'installations hydro-électriques doit avoir un caractère durable et ne pas pouvoir être dénoncé d'un moment à l'autre en application de la théorie *rebus sic stantibus*. Il en va de même des traités concernant la liberté de navigation sur certains fleuves ou le droit de passage à travers certains territoires. La Suisse, par exemple, a des frontières très compliquées, souvent situées dans des régions montagneuses et en terrain accidenté. Dans ces zones frontalières, il arrive souvent qu'un territoire ne soit accessible qu'à condition de passer sur le territoire de l'autre pays. Il est clair que tous ces traités, qui portent sur le statut d'un territoire, doivent être exclus du champ d'application de l'article 59.

33. Le représentant de la Suisse comprend l'idée qui a motivé l'amendement du Japon (A/CONF.39/C.1/L.336), mais il ne lui paraît pas nécessaire de préciser que c'est l'Etat qui est désavantagé par le changement de circonstances qui invoque la règle contenue à l'article 59. En effet, on imagine difficilement qu'elle puisse être invoquée par celui auquel le changement profite. L'article 59 est l'un des plus importants du projet et l'on doit apporter un soin extrême à sa formulation, si l'on veut préserver le principe *pacta sunt servanda*.

34. Sir Francis VALLAT (Royaume-Uni) souligne que la doctrine *rebus sic stantibus* a suscité de nombreuses controverses parmi les juristes, tandis que les tentatives faites pour l'appliquer dans la pratique des Etats ont toujours donné lieu à des différends internationaux. La raison en est simplement que toute application abusive de ce principe compromet la sécurité et la stabilité des relations conventionnelles. Il est donc important de maintenir, dans l'article 59, l'équilibre voulu entre la stabilité et le changement.

35. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la théorie *rebus sic stantibus* ne donne pas automatiquement le droit de répudier un traité. La partie à laquelle un changement fondamental de circonstances porte préjudice doit d'abord demander aux autres parties de la libérer de ses obligations. Ce n'est que si les autres parties refusent d'accéder à cette demande que la clause peut être invoquée. Sir Francis tient à mettre l'accent sur le mot « invoquée » car, dans la situation envisagée, il est évident qu'un différend surgira entre les parties, qui, selon toute probabilité, ne seront pas d'accord sur le point de savoir si le changement de circonstances est assez fondamental pour justifier que l'on invoque cette théorie. Il est difficile de parvenir à une conclusion au sujet de l'article 59 sans savoir quelles garanties de procédure, de l'ordre des mécanismes de règlement des différends, seront prévues à l'article 62; sous sa forme actuelle, celui-ci n'est pas satisfaisant; aussi la délégation du Royaume-Uni réserve-t-elle sa position définitive sur le fond de l'article 69 en attendant que la Commission plénière se soit prononcée sur le contenu de l'article 62.

36. Sir Francis voudrait cependant, d'ores et déjà, présenter trois observations. La première concerne l'effet de l'article 59: selon l'interprétation de la délégation du Royaume-Uni, aucun Etat ne peut invoquer ses propres actes ou omissions comme équivalant à un changement fondamental de circonstances qui justifierait l'application de l'article 59.

37. Au sein de la Commission du droit international, l'opinion prépondérante a été, à juste titre, que la théorie *rebus sic stantibus* ne peut être invoquée que par un Etat agissant de bonne foi. Il a aussi été généralement admis que le critère permettant de déterminer s'il s'est produit un changement fondamental de circonstances doit avoir un caractère objectif et ne pas découler de considérations implicites, ni de l'appréciation de l'intention des parties.

38. La deuxième observation reprend un point du paragraphe 10 du commentaire, où il est dit: «... certains membres de la Commission préconisaient l'insertion d'une clause stipulant clairement qu'un changement subjectif dans l'attitude ou la politique d'un gouvernement

ne pourrait jamais être invoqué comme motif de mettre fin à un traité, de cesser d'y être partie ou d'en suspendre l'application ». La délégation du Royaume-Uni pense qu'il aurait été préférable de faire figurer dans le projet une disposition expresse sur ce point, mais elle relève avec satisfaction qu'il n'y a pas eu de désaccord à ce sujet au sein de la Commission du droit international. Toujours dans le paragraphe 10 du commentaire, on lit que certains membres de la Commission ont cité les traités d'alliance « comme exemple possible d'un cas où un changement radical de la ligne politique du gouvernement d'un pays peut rendre inacceptable, du *point de vue des deux parties*, l'idée de continuer à appliquer le traité ». Sir Francis Vallat ne conteste pas cette affirmation générale, mais doute que la situation envisagée relève de la théorie *rebus sic stantibus*. L'amendement à l'article 53 présenté par le Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.311), que la Commission plénière a adopté à la 59^e séance (A/CONF.39/C.1/SR.59), était destiné à tenir compte des cas de ce genre, en indiquant que la nature particulière du traité peut être telle que le droit d'y mettre fin moyennant un préavis raisonnable en découle implicitement.

39. La troisième observation concerne un point mentionné au paragraphe 8 du commentaire, où il est dit : « La Commission a de plus reconnu que de nombreux juristes ont, dans le passé, souvent limité l'application du principe aux traités dits perpétuels, c'est-à-dire à des traités qui ne comportent aucune disposition réglant la manière dont ils peuvent prendre fin. » Dans ce paragraphe, la Commission du droit international explique pourquoi elle n'a pas limité le principe *rebus sic stantibus* aux traités qui ne contiennent pas de disposition relative à leur extinction. La Commission du droit international a été manifestement consciente du fait que ses propositions étaient *de lege ferenda* dans la mesure où elles n'étaient pas limitées aux traités perpétuels. Si puissants que soient les arguments avancés par la Commission du droit international en faveur de cette solution, il faut reconnaître que l'absence d'une telle limite rend encore plus nécessaire l'institution d'un mécanisme objectif pour le règlement des différends auxquels pourrait donner lieu l'application de l'article 59.

40. D'une manière générale, la délégation du Royaume-Uni approuve la manière dont la Commission du droit international a cherché à délimiter la portée de la doctrine *rebus sic stantibus* en la présentant comme un « droit d'invoquer », plutôt que comme une règle absolue, et en rédigeant les dispositions de l'article sous une forme négative, ne souffrant que des exceptions limitées et strictement définies.

41. En ce qui concerne les amendements qui ont été présentés, sir Francis Vallat ne pourra pas appuyer la proposition du Venezuela (A/CONF.39/C.1/L.319); celle-ci introduirait dans l'article un déplacement d'accent, car elle en fait une règle positive soumise à certaines conditions, au lieu d'une règle négative assortie d'exceptions.

42. Sir Francis considère avec faveur les amendements du Canada (A/CONF.39/C.1/L.320), de la Finlande (A/CONF.39/C.1/L.333) et des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.335), mais il pense qu'il serait préférable d'examiner les amendements de la Finlande à propos de l'article 41, relatif à la divisibilité des dispositions d'un traité.

43. M. KEMPFER MERCADO (Bolivie) voudrait voir consigner au compte rendu le fait que la Bolivie n'a cessé de soutenir que le respect des traités n'excluait pas la possibilité d'une modification. Il ne saurait être question de proclamer le caractère sacro-saint d'un traité établissant une frontière, lorsqu'un tel traité est le résultat de la conquête et de la violence et a créé une situation internationale manifestement injuste. Aucun traité ne peut durer indéfiniment et être à l'abri de l'influence de circonstances nouvelles. Il serait contre nature et cela confinerait à la limite de l'absurde de considérer que l'inviolabilité des accords internationaux implique qu'ils sont en principe perpétuels et inaltérables.

44. Au cours des 50 dernières années, les auteurs de droit international ont été unanimes à souligner la nécessité de prévoir des règles pratiques pour faciliter la révision des traités. L'Article 19 du Pacte de la Société des Nations disposait que l'Assemblée de la SDN devait « de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables »; cette disposition du Pacte équivalait à la reconnaissance de la doctrine *rebus sic stantibus*, qui, fondamentalement, n'est pas en conflit avec le principe *pacta sunt servanda*; c'est interpréter ce dernier principe de façon correcte et raisonnable, que de refuser d'admettre la perpétuité des traités.

45. La Bolivie considère comme essentiel pour la continuité des traités de ne pas exclure la possibilité d'une modification pacifique; cette règle doit s'appliquer aussi bien aux traités établissant des frontières qu'aux traités de paix qui sont manifestement injustes et qui remontent à une époque où la guerre était considérée comme licite.

46. En conséquence, la délégation bolivienne exprime son complet désaccord avec les dispositions de l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 59, qui ne sont pas fondées sur des motifs juridiques valables.

La séance est levée à 12 h 30.

SOIXANTE-QUATRIÈME SÉANCE

Vendredi 10 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 59 (Changement fondamental de circonstances) [suite]¹

1. M. JACOVIDES (Chypre) dit que sa délégation estime, comme la Commission du droit international, que le principe *rebus sic stantibus* doit avoir sa place dans le droit moderne des traités, à condition que son applica-

¹ Pour la liste des amendements proposés, voir la 63^e séance, note 1.