Conférence des Nations Unies sur le droit des traités

Vienne, Autriche
Deuxième session
9 avril – 22 mai 1969

Document:-
A/CONF.39/SR.12

Douzième séance plénière

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

Copyright © United Nations

DOUZIÈME SÉANCE PLÉNIÈRE

Mardi 6 mai 1969, à 10 h 40

Président : M. AGO (Italie)

Hommage à la mémoire de M. Zakir Husain, président de la République indienne

Sur la proposition du Président, les représentants observent une minute de silence en hommage à la mémoire de M. Zakir Husain, président de la République indienne, qui est décédé le 3 mai 1969.

1. M. DADZIE (Ghana), M. OGUNDERE (Nigéria), M. TABIBI (Afghanistan), M. LATUMETEN (Indonésie), M. MATINE-DAFTARY (Iran), M. KHLESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques), M. SINHA (Népal), sir Francis VALLAT (Royaume-Uni) au nom de toutes les délégations d'Europe occidentale, M. GONZALEZ-GALVEZ (Mexique), M. PINTO (Ceylan), M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique), M. TEYMOUR (République arabe unie), M. WERSHOF (Canada) et M. JACOVIDES (Chypre) rendent hommage à la mémoire du Président de la République indienne.

2. M. KRISHNA RAO (Inde) se déclare profondément touché des marques de sympathie des délégations d'Asie, d'Amérique, d'Afrique, d'Europe occidentale, et des pays socialistes. Il ne manquera pas de les transmettre au gouvernement et au peuple indiens.

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

ARTICLES ADOPTÉS
EN COMMISSION PLÉNIÈRE *(suite)*

Article 23[1]

Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

3. M. ALVAREZ-TABÍO (Cuba) dit qu'il n'a pas l'intention de présenter d'amendement à l'article 23, car il est maintenant persuadé que le texte émanant du Comité de rédaction donne satisfaction à la quasi-totalité des membres de la Conférence. L'unanimité, pourtant, n'existe pas dès lors qu'il s'agit de définir la portée de la règle *pacta sunt servanda*, comme en témoignent les débats qui ont eu lieu à la Commission plénière lors de la première session.

4. Le représentant de Cuba s'interroge tout d'abord sur le sens exact de la formule "traité en vigueur". L'article 23 se situant immédiatement après les dispositions relatives à l'entrée en vigueur des traités, il semblerait que la formule prévoit simplement le cas d'un traité conclu conformément aux exigences de forme définies dans la partie II du projet de convention. Si tel était le cas, les mots "en vigueur" seraient superflus, car ils n'apporteraient rien de nouveau. Manifestement, personne ne pourrait être contraint de respecter un traité s'il n'était en vigueur. Il faut en déduire que la formule "traité en vigueur" représente quelque chose de plus. En effet, l'expression "en vigueur" vise non seulement les obligations incombant aux parties au cours du processus de la négociation du traité, mais aussi celles qui naissent des conditions essentielles à la création même des traités, et en particulier, l'obligation du libre consentement. La Commission du droit international l'avait bien vu, puisqu'elle dit, au paragraphe 3 de son commentaire sur l'article 23, que ces mots expriment un élément qui fait partie intégrante de la règle et que, si l'on tient compte d'autres dispositions du projet, il est nécessaire de les faire figurer dans le texte pour des raisons de logique pure. Ces dispositions concernent notamment les causes de nullité et d'extinction des traités. Il avait donc paru nécessaire à la Commission du droit international de préciser que c'est "aux traités en vigueur en vertu des dispositions des présents articles" que s'applique la règle *pacta sunt servanda*. En ce sens, la commission se réfère à tous les articles de la convention sur le droit des traités et non pas seulement aux dispositions de la partie II, relative à la conclusion et à l'entrée en vigueur des traités.

5. Cependant, il y a un autre aspect du texte de l'article 23 qu'il convient d'examiner, c'est-à-dire la question de la bonne foi; dès lors que l'on introduit ce principe dans la règle *pacta sunt servanda,* on établit un lien entre cette disposition et le paragraphe 2 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, qui définit la bonne foi. De ce lien avec la Charte, il convient de tirer trois conséquences : premièrement, la règle *"pacta sunt servanda"* a sa limite, qui est la bonne foi; deuxièmement, le devoir de respecter les obligations qu'impose la bonne foi est subordonné au fait que ces obligations ont été contractées conformément à la Charte; et troisièmement, personne n'a l'obligation de respecter un traité qui serait contraire aux principes énoncés dans la Charte.

6. Dans cette optique, la règle énoncée à l'article 23 s'inscrit dans les limites précises qui permettent d'éviter les abus. L'exécution de bonne foi de ce qui a été stipulé suppose non seulement que l'on s'abstienne d'accomplir des actes de nature à empêcher l'exécution du traité, mais aussi que l'on établisse une équivalence entre les prestations.

7. En somme, la règle tend à renforcer la sécurité en droit, cette sécurité dont la raison d'être consiste à réaliser l'idéal de justice défini par le Préambule de la Charte, qui parle de "créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international". Le principe de la justice occupe la place la plus élevée dans l'échelle des valeurs établie par la Charte; un traité dont la conclusion résulterait

[1] Pour les débats sur l'article 23 en commission plénière, voir les 28e, 29e et 72e séances. La Conférence en séance plénière était saisie d'un amendement de la Yougoslavie (A/CONF.39/L.21).

d'un assentiment arraché injustement par la force ne saurait bénéficier de la protection de la règle *pacta sunt servanda.*

8. La délégation cubaine votera donc pour l'article 23, car cette disposition, telle qu'elle est libellée, tend à libérer la règle *pacta sunt servanda* de toutes les impuretés qui l'entachaient. La délégation cubaine tient pour établi que la formule "traité en vigueur" signifie "traité valide", c'est-à-dire traité librement consenti, doté d'un objet licite et servant une cause juste.

9. M. ESCUDERO (Equateur) dit que la règle *pacta sunt servanda* fait partie des principes généraux de droit que reconnaît l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. Cette règle existe depuis la plus haute antiquité; à cette époque elle tirait son caractère impératif de motifs religieux, qui ont ensuite revêtu l'aspect d'un élément spirituel, celui de la bonne foi. Toutefois, l'on n'en a pas moins conclu et reconnu bien des traités pour obéir à la "raison d'Etat", redoutable et suprême.

10. En fait, cette règle, si elle fait bien partie du droit international général, ne saurait être considérée comme une règle de *jus cogens*, car elle comporte des exceptions. C'est dans la pensée de saint Thomas d'Aquin que l'on trouve les premières bases d'une exception à ce principe, sous la forme de la clause *rebus sic stantibus*; les circonstances qui président à la conclusion d'un traité peuvent changer, et entraîner la revision de celui-ci.

11. Lors de la première session de la Conférence, la délégation équatorienne s'était associée à d'autres (A/CONF.39/C.1/L.118) pour proposer de remplacer les mots "traité en vigueur" par les mots "traité valide", afin que l'expression employée évoque à la fois les conditions de forme et les conditions de fond qui donnent au traité sa validité intégrale. Les plus importantes de ces conditions de fond sont celles qui exigent que le traité soit, d'une part, librement consenti et, d'autre part, conclu de bonne foi. Cependant le Président du Comité de rédaction, en faisant connaître, à la 72e séance[2], la décision prise au sujet de cet amendement, a déclaré que le Comité l'avait considéré comme un "amendement de rédaction", qu'il n'avait pas "jugé opportun d'adopter". La conséquence logique de cette affirmation, c'est qu'il n'y a pas de différence fondamentale de sens entre "traité en vigueur" et "traité valide".

12. Il ne serait cependant pas superflu d'insister sur la nécessité de ramener la règle à de justes proportions. Pour pouvoir, en effet, la reconnaître comme règle fondamentale, il faudrait proclamer, avec la même force, le caractère indispensable de l'élément de la bonne foi à toutes les phases de l'élaboration et de la conclusion des traités. Cela aurait dû inciter la Commission du droit international à énoncer une norme antérieure à la règle *pacta sunt servanda,* qui aurait érigé en conditions *sine qua non* de la validité des traités la bonne foi et le libre consentement des parties contractantes, car il serait tout aussi injuste d'exiger la bonne foi dans l'exécution des traités sans l'exiger lors de leur conclusion que d'exiger la bonne foi dans la conclusion sans l'exiger lors de l'exécution. Il y a là un principe d'ordre philosophique, qui est à la base même du droit des traités.

13. La partie V du projet de convention énonce des dispositions relatives à la nullité, à la fin et à la suspension de l'application des traités. Ces dispositions sont essentiellement d'ordre procédural, mais elles doivent reposer néanmoins sur une règle de fond dotée de la même force que la règle *pacta sunt servanda,* en ce sens que la bonne foi et le libre consentement des Etats contractants sont indispensables pour donner au traité sa validité.

14. On a évoqué l'Article 2, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies à propos de cette règle; cependant, le principe défini par cet article ne peut être invoqué que par voie d'analogie, car il s'agit exclusivement des obligations que la Charte impose aux Etats membres.

15. Certains orateurs ont cité la mention du "respect des obligations nées des traités", qui figure dans le Préambule de la Charte. Or, il convient de noter que le Préambule mentionne les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités. Quelles peuvent donc être ces conditions, sinon, par exemple, que les traités ne doivent pas être injustes, ni avoir été imposés par la force ou la fraude? Envisagé sous ce jour, le Préambule de la Charte est un texte capital, qui condamne les traités injustes et dispose qu'ils doivent être considérés comme nuls.

16. La conclusion qui s'impose, c'est donc qu'au moins le préambule du projet de convention sur le droit des traités doit énoncer le principe selon lequel c'est sur la bonne foi des Etats contractants et leur libre consentement que se fonde la validité des traités.

17. La délégation équatorienne a déjà exposé ces considérations au cours des débats en commission plénière. Compte tenu de la déclaration interprétative que vient de faire M. Escudero, elle votera en faveur de l'article 23.

18. M. PASZKOWSKI (Pologne) se déclare persuadé que le principe suivant lequel les traités lient les parties et doivent être exécutés de bonne foi devrait être énoncé avec la plus grande précision en raison de l'importance capitale qu'il revêt. Comme l'a dit le représentant de l'Italie à la 29e séance de la Commission plénière, il suffirait de dire simplement : "Pacta sunt servanda".

19. Cependant, il n'est pas facile de rendre exactement cette formule latine dans les autres langues, d'où les longs débats qui ont eu lieu à la Commission plénière sur l'article 23 et les divers amendements relatifs à ce texte qui ont été déposés. Toutefois, si l'on envisage dans le contexte de l'ensemble du projet de convention, le libellé retenu par la Commission du droit international est satisfaisant, car il met bien l'accent sur le caractère fondamental de l'obligation d'exécuter les traités de bonne foi.

[2] Par. 34.

20. Cette obligation n'existe évidemment pas pour les traités qui seraient nuls, mais les dispositions applicables concernant la nullité, la fin et la suspension de l'application des traités figurent ailleurs dans la convention. Il n'y a donc pas lieu de préciser davantage l'article 23, et la délégation polonaise votera pour le texte de cet article tel qu'il est présenté par le Comité de rédaction.

21. M. JACOVIDES (Chypre) dit qu'il approuve le texte de l'article 23 tel qu'il est désormais présenté à la Conférence, compte tenu du sens donné à la règle *pacta sunt servanda* par la délégation cypriote devant la sixième Commission de l'Assemblée générale et devant la Commission plénière à la 72e séance. Il apparaît clairement que le principe énoncé à l'article 23 s'applique sous réserve de toutes les règles de droit international énoncées dans le projet de convention qui concernent la nullité, l'extinction, etc., des traités, c'est-à-dire qu'il est subordonné à toutes les règles en vertu desquelles il est généralement reconnu qu'un traité n'est pas "en vigueur". C'est après l'avoir ainsi dûment délimité qu'il convient de donner au principe *pacta sunt servanda* la place qui lui revient dans l'édifice du droit des traités.

22. M. SMEJKAL (Tchécoslovaquie) rappelle la déclaration faite par le représentant de la Tchécoslovaquie à la 29e séance de la Commission plénière concernant la proposition visant à remplacer, à l'article 23, les mots "en vigueur", par le mot "valide". La Tchécoslovaquie figurait parmi les auteurs de cette proposition (A/CONF.39/C.1/L.118).

23. La délégation tchécoslovaque n'insistera pas pour que le texte de l'article 23 soit modifié en ce sens et votera pour le texte présenté par le Comité de rédaction, étant entendu qu'un traité "en vigueur" désigne exclusivement un traité conclu en conformité avec les principes fondamentaux du droit international.

24. M. MOE (Barbade) dit qu'il ne voit pas d'inconvénient à ce que l'on insère dans la convention sur le droit des traités un principe qui exprime l'importance reconnue à la règle *pacta sunt servanda*; celle-ci ne fait du reste que transcrire en droit international la règle élémentaire de droit interne qui veut que tout individu exécute ses engagements.

25. Toutefois, sous la forme que lui a donnée la Commission du droit international et qui a été retenue en définitive par le Comité de rédaction, la règle *pacta sunt servanda* présente deux aspects particuliers : d'une part, elle vise les traités "en vigueur" et, d'autre part, ceux-ci doivent être exécutés "de bonne foi".

26. L'élément de la bonne foi est certainement indispensable dans les relations internationales, sous presque tous leurs aspects, mais le représentant de la Barbade voit mal quel sens juridique est donné à la formule "de bonne foi" dans le contexte de l'article 23. Lorsqu'un traité n'est pas exécuté, il convient de se demander si le processus est conforme aux dispositions du traité ou aux articles applicables de la convention. Par ailleurs, si l'on rapproche l'article 23 de l'article 39, il est clair que les obligations d'un Etat qui est partie à un traité, mais qui en allègue la nullité, subsistent tant que la mise en oeuvre des dispositions procédurales applicables n'a pas abouti au prononcé d'une décision déclarant que ces obligations ont pris fin. Or, pendant toute la période, qui peut être fort longue, où cette décision est en suspens, peut-on dire que la partie dont il s'agit exécutera le traité "de bonne foi"?

27. En fait, M. Moe craint que la formule "de bonne foi" ne soit juridiquement vide de sens réel : nombreux sont ceux qui estiment indispensable d'énoncer dans une règle de droit la nécessité de respecter "de bonne foi" les obligations conventionnelles, et qui se refusent "de bonne foi" à soumettre les différends relatifs à des questions de cet ordre à une juridiction impartiale et indépendante. Toutefois, la délégation de la Barbade, comme certaines autres, serait d'avis que l'on devrait mentionner la bonne foi dans le préambule de la convention sur le droit des traités, c'est-à-dire dans le passage qui définit l'idéal poursuivi.

28. En ce qui concerne les mots "en vigueur", il eût été plus sûr de les omettre, comme, du reste, la Commission du droit international en avait eu d'abord l'intention, de façon à prévenir tout malentendu sur la formule "traité en vigueur". En l'absence de ces termes, l'article 23 porterait sur tous les accords internationaux conclus entre Etats, au sens de l'article 2; de plus, comme il faut, compte tenu de l'article 15, que certaines obligations soient remplies même avant l'entrée en vigueur, que ce soit à titre provisoire ou à titre définitif, la règle *pacta sunt servanda* pourrait alors s'appliquer aux obligations découlant de l'article 15 comme à celles qui découlent du traité lui-même.

29. Pour la délégation de la Barbade, il suffirait donc que l'article 23 s'énonce comme suit : "Tout traité lie les parties et doit être exécuté par elles." En fait, l'énoncé latin : "Pacta sunt servanda" placé en exergue de l'article 23, clair et dépourvu de toute ambiguïté, constituerait l'énoncé parfait. En tout état de cause, la délégation de la Barbade accepte la règle, qui doit indubitablement figurer dans la convention sur le droit des traités.

30. M. SOLHEIM (Norvège) rappelle que la Commission du droit international a indiqué au paragraphe 3 de son commentaire "qu'il a paru nécessaire, du point de vue de la rédaction, de préciser que c'est aux traités en vigueur, en vertu des dispositions des présents articles, que s'applique la règle *pacta sunt servanda*", et que "les mots "en vigueur", désignent aussi bien les traités qui sont en vigueur *à titre provisoire,* aux termes de l'article 22, que les traités qui entrent en vigueur à titre définitif, conformément à l'article 21".

31. Le titre et le texte de l'article 22, tels qu'ils avaient été élaborés primitivement par la Commission du droit international, concernaient l'entrée en vigueur à titre provisoire. Cependant, le texte a été sensiblement modifié l'année précédente par la Commission plénière, bien que le titre initial ait été maintenu. Depuis lors le titre a également été modifié, et il est désormais libellé "Application à titre provisoire".

32. L'article 23, dans sa rédaction actuelle, indique que "Tout traité en vigueur lie les parties". L'article 22, qui a été adopté au cours de la séance précédente, emploie l'expression "partie au traité", qui n'était pas utilisée dans le projet d'article 22 de la Commission du droit international. Certes, la convention a donné un sens particulier au mot "partie" à l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article 2, mais il convient d'être prudent et de tenir compte de tous les éléments d'interprétation, afin d'éviter que l'on puisse soutenir que la règle énoncée par l'article 23 ne joue pas à l'égard d'un traité qui est appliqué à titre provisoire.

33. Il est évident que le principe *pacta sunt servanda*, selon le droit international coutumier, s'applique aussi à un traité qui est appliqué pendant une période provisoire, et la délégation norvégienne pense qu'aucune autre intention ne peut découler du texte actuel.

34. En d'autres termes, la délégation norvégienne estime que les mots "en vigueur", tels qu'ils figurent à l'article 23, désignent aussi bien les traités appliqués à titre provisoire en vertu de l'article 22 que les traités qui entrent en vigueur à titre définitif aux termes de l'article 21.

35. M. MATINE-DAFTARY (Iran) dit qu'il aurait préféré que le mot "traité" ne soit pas assorti d'une formule restrictive et que le texte se conforme simplement à l'expression latine qui constituait primitivement le titre de l'article 23.

36. La délégation iranienne, tout en faisant siens les arguments présentés par les auteurs des amendements au cours de la première session, ainsi que les déclarations interprétatives faites au cours de la présente séance, demande l'insertion, dans le préambule, d'une déclaration solennelle en vue de préciser la portée de ce principe, qui est consacré dans la Charte des Nations Unies.

37. M. de CASTRO (Espagne), répondant aux arguments avancés par certains représentants, selon lesquels les mots "en vigueur" portent également sur la validité, fait observer que, de toute évidence, l'expression "en vigueur" au sens strict signifie seulement le fait d'être en vigueur, comme cela ressort de l'Article 37 du statut de la Cour internationale de Justice. Cette expression désigne donc les traités qui produisent vraiment des effets juridiques, c'est-à-dire les traités dont l'application n'est pas soumise à certaines conditions.

38. Par lui-même, le texte de l'article 23 n'englobe donc pas les conditions de validité. Cette interprétation restrictive peut d'ailleurs être étayée par l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 qui, en définissant le mot "traité", ne mentionne pas l'exigence de la validité de la partie V, qui concerne les cas de nullité des traités. Certains traités peuvent être en vigueur du fait qu'ils sont en cours d'exécution, mais ils peuvent être nuls et ne pas lier les parties parce que leurs dispositions sont contraires aux règles fondamentales du droit international.

39. Conformément à la distinction qui existe entre les effets juridiques d'un traité et sa validité, l'article 23 semble ne concerner que les effets juridiques des traités et laisser de côté leur validité.

40. La délégation espagnole estime donc qu'il faut préciser que l'article 23 porte sur les traités qui sont à la fois en vigueur et valides. La convention constitue un ensemble organique, et il est nécessaire de souligner que les traités qui doivent être exécutés conformément à l'article 23 sont ceux qui réunissent les conditions de la validité et qui ne sont pas entachés de nullité pour l'une des causes prévues dans la partie V.

41. Enfin, la délégation espagnole estime que le critère de la bonne foi doit être appliqué, non seulement pendant l'exécution du traité, mais également au stade antérieur, et cela malgré la suppression de l'alinéa *a* de l'article 15, et au stade ultérieur, c'est-à-dire lorsque le traité n'est plus en vigueur.

42. M. BAYONA ORTIZ (Colombie) dit que la règle *pacta sunt servanda* et le principe de la bonne foi assure la stabilité des relations internationales, ainsi que la paix et la solidarité entre les hommes.

43. La Commission du droit international a réussi à consacrer la règle *pacta sunt servanda* et le principe de la bonne foi de façon simple et claire. Cependant, la forme de l'article 23 suscite quelques difficultés.

44. Le représentant de la Norvège a fait remarquer qu'en rapprochant l'un de l'autre les articles 22 et 23 on peut se demander si la règle *pacta sunt servanda* et le principe de la bonne foi valent aussi pour les traités qui sont appliqués à titre provisoire.

45. De l'avis de la délégation colombienne, il conviendrait de préciser que l'article 23 concerne aussi les traités appliqués à titre provisoire. Elle propose donc formellement un amendement verbal tendant à ajouter, après les mots "en vigueur", l'expression "ou appliqués à titre provisoire".

46. M. ROMERO LOZA (Bolivie) dit qu'à la 72e séance de la Commission plénière sa délégation avait déclaré qu'elle appuyait l'article 23, étant entendu que l'expression "traité en vigueur" signifiait un traité valide aux termes des dispositions de la convention. Cette interprétation doit être soulignée, car il serait inadmissible que la règle *pacta sunt servanda* soit appliquée aux traités en vigueur même si ces traités ont été imposés en violation des normes du libre consentement ou par la menace ou l'emploi de la force.

47. L'amendement dont la délégation de la Bolivie est l'un des coauteurs (A/CONF.39/C.1/L.118) n'a pas été adopté par la Commission plénière et plusieurs délégations ont fait valoir qu'il pouvait y avoir des traités valides qui ne fussent pas en vigueur. Certes, cette situation peut se présenter, mais aussi certains traités peuvent être en vigueur et ne pas remplir les conditions essentielles prévues par la Charte des Nations Unies et par divers articles du projet de convention.

48. Il doit être établi que les Etats ne peuvent être tenus d'exécuter des traités, même en vigueur, si ces traités ne remplissent pas les conditions essentielles de validité.

49. La délégation bolivienne votera en faveur de l'article 23, compte tenu de la déclaration que M. Romero Loza vient de faire au sujet de son interprétation.

50. M. MARKOVIĆ (Yougoslavie), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/L.21), dit que l'article 23 est un article clef de la convention et qu'il constitue une norme impérative, ou tout au moins une norme liée aux règles de cette nature. Il convient donc d'être précis dans le libellé de cet article, qui doit viser notamment les traités appliqués à titre provisoire, qui font l'objet de l'article 22. Or, on peut se demander si l'article 23 vise effectivement ce genre de traités. Avec le libellé initial de l'article 22, qui mentionnait l'entrée en vigueur à titre provisoire, la formule actuelle de l'article 23, qui reprend l'expression "en vigueur", pouvait convenir dans une certaine mesure. Cependant, la nouvelle rédaction de l'article 22 entraîne la nécessité de modifier aussi le texte de l'article 23. Cela ressort d'ailleurs du commentaire de l'article 23, où la Commission du droit international indiquait que les mots "en vigueur" désignent aussi les traités qui sont en vigueur à titre provisoire.

51. L'amendement présenté par la délégation yougoslave exclurait toute interprétation arbitraire de la dernière partie de l'article 22. Bien entendu, la délégation yougoslave serait également favorable à la rédaction d'un article distinct, si la Conférence en décidait ainsi.

52. M. REDONDO-GOMEZ (Costa Rica) déclare que son pays est fermement convaincu que le principe de la bonne foi appliqué aux obligations internationales est non seulement un facteur d'une importance particulière pour l'établissement d'une paix durable entre les Etats, mais aussi la source qui permettrait de créer un nouveau type de société internationale, dans laquelle la justice pourrait atteindre ses fins essentielles grâce au droit.

53. Au Costa Rica, le principe de la bonne foi a cessé d'être une simple notion abstraite pour devenir l'un des facteurs les plus importants de la survie du pays en tant que collectivité indépendante et comme Etat souverain. En effet, l'article 12 de sa constitution interdit expressément la création d'une armée nationale comme institution permanente.

54. La délégation du Costa Rica pense que la bonne foi est un élément qui concerne aussi bien la conclusion que l'exécution des conventions internationales, et il aurait donc été souhaitable de mentionner ces deux aspects à l'article 23. Cependant, compte tenu des objections formulées par les représentants qui s'opposent au remplacement des mots "en vigueur" par le mot "valide", la délégation du Costa Rica estime que le maintien du texte actuel ne porte en rien atteinte aux réserves des délégations auteurs de l'amendement (A/CONF.39/C.1/L.118), car rien ne permet de conclure que la bonne foi ne reste pas un facteur fondamental de la conclusion des traités; en outre, les dispositions relatives à la possibilité de reviser les traités iniques, ou imposés par la force, ressortent implicitement de l'idée qui est à la base de l'article 23.

55. La délégation du Costa Rica votera donc en faveur de l'article 23, qui lui paraît satisfaisant.

56. M. SINHA (Népal) dit qu'il ne partage pas les préoccupations de certaines délégations au sujet des mots "en vigueur". Il ressort à l'évidence du droit et de la pratique internationale qu'un traité en vigueur est un traité valide. Un traité en conflit avec une norme impérative du droit international général est nul *ab initio*, comme cela résulte de l'article 50 et, par conséquent, il est exclu du champ d'application de l'article 23. De l'avis de la délégation népalaise, la règle de l'article 23 est une des plus justes du droit des traités. Le Comité de rédaction a eu raison de ne pas s'écarter du texte de la Commission du droit international, qui est à la fois simple et précis. La délégation népalaise votera donc en faveur du texte actuel de l'article 23, étant entendu que la règle dont il s'agit reste subordonnée au principe du *jus cogens* et à la doctrine *rebus sic stantibus*, et qu'elle s'applique également aux traités en vigueur à titre provisoire.

57. M. SAULESCU (Roumanie) dit que sa délégation pense, comme la Commission du droit international l'a indiqué au paragraphe 5 de son commentaire, qu'il convient d'insérer la règle *pacta sunt servanda* dans le préambule même de la convention.

58. La délégation roumaine estime que le principe *pacta sunt servanda* porte sur les traités valides, c'est-à-dire les traités dont la conclusion et l'exécution sont conformes aux principes et aux règles du droit international et qui tendent donc, en substance, au respect mutuel de la souveraineté et de l'indépendance nationales, de l'égalité des droits des Etats, et de la non-ingérence dans les affaires relevant de la compétence interne des Etats. Il est également évident que le principe s'applique aussi bien aux traités qui sont en vigueur à titre provisoire qu'aux traités entrés en vigueur à titre définitif.

59. La règle *pacta sunt servanda* constitue l'un des fondements de la stabilité des relations conventionnelles internationales et c'est de ce principe que découle l'obligation des Etats parties à un traité de prendre toutes les mesures appropriées pour l'exécution de celui-ci.

60. Compte tenu de cette déclaration relative à l'interprétation du texte, la délégation roumaine votera pour l'article 23.

61. M. ZABIGAILO (République socialiste soviétique d'Ukraine) dit que sa délégation est en faveur de l'article 23 présenté par le Comité de rédaction parce que le fait qu'un traité lie les parties et doit être exécuté de bonne foi est une condition indispensable si l'on veut atteindre l'objectif fondamental du droit international, à savoir le maintien de la paix et le développement des relations internationales. La

délégation ukrainienne appuie également l'amendement de la Yougoslavie (A/CONF.39/L.21), parce qu'il ajoute à la règle *pacta sunt servanda* un nouvel élément utile pour le développement de cette norme du droit international, en précisant qu'elle vaut également pour les traités appliqués à titre provisoire, dont il est question à l'article 22, que la Conférence a déjà adopté.

62. M. ROSENNE (Israël) se déclare en faveur de l'article 23 tel qu'il a été rédigé par le Comité de rédaction. Sa délégation doute de l'utilité de l'amendement de la Yougoslavie (A/CONF.39/L.21); celui-ci peut même présenter quelque danger pour la stabilité des traités et pour le principe même qui est énoncé à l'article 23. M. Rosenne rappelle que le texte de l'article 22 a été modifié à la première session de la Conférence, de façon à indiquer clairement que l'application provisoire d'un traité résulte toujours d'un accord entre les parties. Il ne serait donc pas opportun d'adopter une disposition qui risquerait de faire planer un doute sur la validité et l'applicabilité d'un accord de ce genre.

63. Le PRÉSIDENT fait observer que toutes les délégations sont en faveur de l'article 23 tel qu'il a été proposé et que personne ne doute du bien-fondé des amendements de la Yougoslavie et de la Colombie. Compte tenu des déclarations interprétatives qui viennent d'être faites, il est évident que l'expression "traité en vigueur" s'applique également aux traités appliqués à titre provisoire et que l'expression "de bonne foi" vaut aussi pour ces traités. Il convient cependant de noter que l'article 23 présente un caractère solennel, qu'il perdrait en partie si l'on entrait dans des questions de détail comme le proposent les amendements en question. Etant donné que toutes les délégations sont d'accord sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 23, les auteurs des amendements en question accepteront peut-être de les retirer. Le Président propose de suspendre la séance pour permettre aux délégations intéressées de se consulter.

Il en est ainsi décidé.

La séance est suspendue à 12 h 25; elle est reprise à 12 h 30.

64. M. TODORIĆ (Yougoslavie) dit qu'il a consulté plusieurs délégations et que la délégation yougoslave accepterait que son amendement soit renvoyé au Comité de rédaction, qui pourrait le présenter sous la forme d'un article distinct. L'article 23 pourrait ainsi être mis aux voix sans modification.

65. M. BAYONA ORTIZ (Colombie) appuie la proposition du représentant de la Yougoslavie.

66. M. WERSHOF (Canada) dit que la proposition yougoslave revêt une certaine importance et qu'il serait peut-être préférable que le texte du nouvel article envisagé soit tout d'abord soumis à la Conférence avant d'être renvoyé au Comité de rédaction.

67. Le PRÉSIDENT fait observer que le nouvel article devra de toute façon être soumis à la Conférence. Il vaudrait cependant mieux que le Comité de rédaction l'examine de façon à présenter à la Conférence un texte revisé. Le Président propose donc de renvoyer les propositions de l'amendement au Comité de rédaction et de procéder au vote sur l'article 23 présenté par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

Par 96 voix contre zéro, l'article 23 est adopté[3].

NOUVEL ARTICLE PROPOSÉ PAR LE LUXEMBOURG

68. Le PRÉSIDENT propose à la Conférence d'examiner le nouvel article proposé par la délégation luxembourgeoise (A/CONF.39/L.15); il viendrait immédiatement après l'article 23. Cet article est ainsi libellé :

Les parties prennent toutes les mesures de droit interne éventuellement nécessaires pour assurer la pleine application des traités.

69. M. HOSTERT (Luxembourg) explique que son amendement (A/CONF.39/L.15) a pour objet de rappeler aux Etats qu'ils doivent prendre les mesures de droit interne permettant d'assurer la pleine application des traités. S'insérant immédiatement après l'article 23, qui énonce le principe *pacta sunt servanda,* l'article proposé deviendrait l'article 23 *bis,* et l'actuel article 23 *bis,* qui interdit aux Etats de justifier la non-exécution des traités par des raisons tirées du droit interne, deviendrait ainsi l'article 23 *ter.*

70. Il résulte des observations du Gouvernement luxembourgeois[4] que l'amendement proposé a été inspiré par l'article 5 du Traité de Rome[5], instituant la Communauté économique européenne. Cette disposition impose aux Etats membres de prendre toutes les mesures appropriées afin d'assurer l'exécution des obligations découlant du droit communautaire. Certains diront peut-être qu'une règle tirée de l'ordre juridique créé par le Traité de Rome ne peut pas être transposée dans une convention destinée à codifier le droit des traités. Ce serait cependant oublier qu'à côté des dispositions en quelque sorte fédérales cet ordre juridique comporte des obligations incombant aux Etats; c'est à elles que l'article 5 s'applique plus particulièrement, et il a amplement prouvé son utilité.

71. La délégation luxembourgeoise souhaiterait qu'une règle analogue soit insérée dans la convention sur le droit des traités. En effet, étant donné la nature de leurs dispositions, certains traités, même s'ils sont entrés en vigueur entre les Etats, ne peuvent être exécutés que grâce à des mesures de droit interne prises à cet effet. Par exemple, des traités portant sur l'harmonisation de certaines législations nationales ne peuvent être mis en oeuvre si ce n'est

[3] Le Comité de rédaction a fait savoir qu'il ne recommandait pas l'adoption de la proposition de la Yougoslavie. Voir la 28e séance plénière.

[4] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1966,* vol. II, p. 353 et 354.

[5] Nations Unies, *Recueil des Traités,* vol. 298, p. 17.

par l'action des parlements. Des articles qui ne se suffisent pas à eux-mêmes seront complétés et précisés par des règles de droit interne. D'autres traités qui contiennent des dispositions créant directement des droits et des obligations pour les individus, possibilité qui a été admise expressément par un avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale[6], ne peuvent être appliqués par les juges que s'ils ont été publiés en bonne et due forme. Les traités qui n'exigent pas l'approbation du parlement ou la publication dans un journal officiel sont rares. De nombreux traités élaborés sous les auspices des Nations Unies resteraient lettre morte si les Etats parties ne les mettaient pas en oeuvre. En outre, le nombre des traités augmente constamment, comme on peut le constater en consultant le Recueil des traités des Nations Unies. D'une part, la communauté internationale s'est accrue, et d'autre part, en raison de l'interdépendance croissante des Etats, des questions de plus en plus nombreuses doivent être résolues dans un cadre régional ou même mondial. Le domaine réservé des Etats s'est rétréci en conséquence, et les ressortissants d'un Etat sont de plus en plus régis par des règles de droit d'origine internationale et contractuelle. Enfin, si le problème de la mise en oeuvre des traités se pose à tous les Etats, il peut être évidemment résolu de façon différente, même dans les pays unis par des liens étroits. Parmi les Etats membres de la Communauté économique européenne, certains, comme le Luxembourg, adoptent et appliquent les traités en tant que droit international et contractuel, tandis que d'autres les incorporent dans des actes législatifs en les transformant en droit interne. Ces divergences sont encore plus apparentes lorsqu'il s'agit d'Etats qui ont des régimes économiques, sociaux et constitutionnels différents.

72. La délégation luxembourgeoise estime donc qu'en codifiant le droit des traités la communauté internationale ne peut se désintéresser complètement du sort réservé à ces traités. Une telle omission serait regrettable à un moment où la vie des Etats et des peuples est régie de plus en plus par des règles de droit d'origine internationale et contractuelle. L'amendement proposé pourrait s'avérer utile et contribuer à accroître le respect dû aux traités. Ainsi les instruments internationaux ne verraient plus leur application effective retardée faute de mesures d'exécution internes adéquates.

73. On pourrait objecter à l'amendement proposé qu'il se situerait en dehors du cadre de la convention parce qu'il renvoie au droit interne. Toutefois, certains articles déjà adoptés en commission plénière contiennent des références au droit national, notamment l'article 43 et l'article 23 *bis*, qui deviendrait l'article 23 *ter*. La seule mention du droit interne ne devrait donc pas constituer une raison suffisante pour rejeter l'amendement proposé. On pourra encore objecter que l'amendement luxembourgeois aurait sa place dans une future convention sur la responsabilité des Etats. Toutefois, la mise en oeuvre par des mesures nationales concerne au premier chef le droit des traités et par voie de conséquence seulement la responsabilité des Etats; l'article trouve donc sa place logique dans la convention. A la première session, la même objection a été soulevée à l'égard de l'article 23 *bis*, qui défend aux Etats de justifier la non-exécution des traités par des raisons tirées du droit interne. La Commission plénière n'avait pas alors retenu cette objection.

74. Le nouvel article 23 *bis* s'insérerait en tant qu'article distinct après l'article 23, énonçant le principe *pacta sunt servanda*. Ajouter un alinéa à l'article 23 eût été affaiblir la portée fondamentale de cette disposition. En outre, il n'aurait pas été bon de présenter l'amendement luxembourgeois comme la suite logique de l'exécution de bonne foi des traités, car ce n'est pas souvent la mauvaise foi délibérée, mais plutôt la simple inertie, qui fait obstacle à l'exécution des traités en droit interne. L'obligation positive de mettre les traités en oeuvre doit logiquement précéder la justification éventuelle de la non-exécution. Voilà pourquoi l'ancien article 23 *bis* devrait devenir l'article 23 *ter*.

75. M. GALINDO POHL (El Salvador) dit que, de l'avis de sa délégation, l'article 23, qui stipule que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi, suffit à assurer le respect des obligations contractuelles. En vertu de cette règle, tout Etat doit pouvoir prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution d'un traité, qu'elles soient d'ordre financier, administratif, technique ou juridique. On ne rencontrera aucune difficulté si les normes nationales correspondent aux normes de droit international. Il peut cependant arriver qu'il y ait conflit entre les normes de droit national et les dispositions d'un traité, bien que ces questions doivent être étudiées et résolues lors des négociations ou au moment de la ratification. Cependant, une fois conclu, le traité doit être exécuté. Dans les pays comme El Salvador, où le droit constitutionnel l'emporte sur les dispositions des traités, les tribunaux peuvent être appelés à donner leur avis et être amenés à déclarer inconstitutionnelles les dispositions d'un traité. Il s'agit là d'un domaine qui relève des instances suprêmes de la nation et qui leur est exclusivement réservé. Il est donc difficile de demander à un Etat de s'engager de façon aussi précise que le propose l'amendement du Luxembourg à prendre des mesures de droit interne pour assurer la pleine application des traités. C'est pourquoi cet amendement, qui a certes un but élevé et vise à faire progresser le droit international, est inacceptable dans la pratique. La règle énoncée à l'article 23 est suffisante pour lier l'Etat contractant et garantir l'exécution des obligations d'ordre international.

La séance est levée à 13 heures.

[6] Avis consultatif sur la *Compétence des tribunaux de Dantzig* (Série B, No 15, p. 17).