

Document:-  
**A/CN.4/SR.687**

**Compte rendu analytique de la 687e séance**

sujet:  
**Droit des traités**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1963, vol. I**

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International  
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

70. Sir Humphrey Waldock, avec l'expérience très profonde qu'il a acquise depuis deux ans en exerçant ses fonctions de Rapporteur, a signalé qu'en donnant des instructions au Rapporteur spécial, il convenait de ne pas imposer à son travail de limitation trop stricte. Chaque fois qu'on établit un plan de travail, et c'est surtout ce qu'a fait la Sous-Commission, on peut faire des prévisions assez détaillées sur ce que pourrait être le travail envisagé. Mais il est presque inévitable que le Rapporteur, lorsqu'il aborde le vif du sujet, note certains oublis et soit obligé de procéder à certaines modifications. Même si la Commission et la Sous-Commission sont entièrement d'accord sur les lignes fondamentales de ce programme de travail, il faut pouvoir s'en détacher parfois lorsqu'on approfondit la question.

71. D'autre part, on a soulevé la question de savoir s'il convient en cette matière d'accorder la plus large place à la codification ou au développement progressif. Là encore, tout comme M. Ago ne croit pas qu'il soit possible de tracer une ligne nette de partage entre les deux activités, il ne croit pas non plus qu'il soit possible de prévoir si l'une doit avoir priorité sur l'autre. Ce n'est que lorsqu'on sera arrivé au cœur des problèmes qu'on pourra tirer une conclusion définitive à ce sujet. Ni la Commission, ni, non plus, l'Assemblée générale ou la Sixième Commission, ne peuvent déterminer d'avance les points pour lesquels une codification s'impose et ceux auxquels convient le développement progressif. L'essentiel, pour le Rapporteur spécial, est de présenter des règles sur chaque point en les fondant sur l'expérience, les faits concrets et la jurisprudence, qui dans certains domaines est assez développée.

72. Autre problème : celui des travaux dont la Commission pourrait charger le Secrétariat. Il serait très utile pour le Rapporteur spécial d'avoir une sorte d'index de tout ce qui a été fait ou dit par les divers organes des Nations Unies sur la responsabilité des Etats. Les travaux de la Conférence de codification de 1930 sont sans doute assez connus, et le mémorandum auquel M. Liang a fait allusion peut être très précieux. La documentation est suffisante sur ce point. Mais ce qui serait surtout utile, c'est une collection des cas les plus importants qui se sont produits en la matière. Il suffirait que le Secrétariat en établisse un index aussi complet et précis que possible, avec l'indication des sources.

73. D'autre part, M. Ago a l'impression que des travaux et une discussion provisoires ne présenteraient pas grand intérêt. La Sous-Commission a déjà fait ce travail provisoire. Ce n'est que lorsqu'on étudie la question dans toute son étendue qu'on voit le rapport qui existe entre une disposition principale et d'autres dispositions secondaires. La Commission risque donc de faire un travail qui serait remis entièrement en question l'année suivante. Pour cette raison, et puisque la Commission devra tout d'abord disposer de toute la documentation que le Secrétariat pourra mettre à sa disposition et que la préparation d'un rapport sur cette question demande une longue recherche, M. Ago serait plutôt d'avis de ne pas inscrire cette question à l'ordre du jour de la session de 1964, et de prévoir un premier rapport pour 1965 seulement. Il serait d'ailleurs dommage de soustraire à la

question du droit des traités un temps précieux pour compléter cette matière si importante.

74. Le premier rapport ne devrait pas nécessairement couvrir la totalité du sujet. Il pourrait se borner à l'examen du premier point, le deuxième étant traité dans le second rapport. Ce partage serait pratique et conforme à la méthode suivie pour l'examen de la question du droit des traités. Il ne s'agit là que de simples suggestions ; la Commission pourra prendre les décisions voulues au fur et à mesure de l'exécution de ses travaux.

75. Le PRÉSIDENT, ayant remercié M. Ago d'avoir si utilement résumé la discussion, déclare qu'en l'absence d'objection, il tiendra pour acquis l'accord de la Commission pour approuver le rapport de la Sous-Commission, étant entendu que ce rapport constitue une ébauche de programme de travail, sans préjudice de la position des membres touchant le fond des questions énumérées dans le programme et que ce cadre servira de guide au Rapporteur spécial, sans qu'il soit obligé pour autant de s'y conformer dans le moindre détail.

*Il en est ainsi décidé.*

76. Le PRÉSIDENT annonce que d'autres points tels que le délai pour la présentation du rapport seront examinés à la fin de la présente session. Il reste toutefois l'importante question du choix d'un Rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats. Le nom de M. Ago, Président de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, a déjà été cité à plusieurs reprises comme étant celui du membre le plus qualifié pour entreprendre cette tâche. Le Président invite donc la Commission à manifester son approbation pour la candidature de M. Ago.

*M. Ago est nommé, par acclamation, Rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats.*

*La séance est levée à 13 heures.*

---

## 687<sup>e</sup> SÉANCE

*Lundi 27 mai 1963, à 15 heures*

*Président : M. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA*

---

### **Droit des traités (A/CN.4/156 et Additifs)**

[Point 1 de l'ordre du jour]

*(Reprise des débats de la 685<sup>e</sup> séance)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 14 de la section II du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/156).

ARTICLE 14 (CONFLIT AVEC UN TRAITÉ ANTÉRIEUR)  
(suite)

2. M. LACHS souligne l'importance de l'article 14 et félicite le Rapporteur spécial de la manière dont il a abordé la question et, en particulier, de son commentaire. L'article pose certaines questions de principe et la discussion n'a pas dissipé tous les doutes de M. Lachs. Les traités se multiplient de plus en plus et leurs dispositions risquent d'être incompatibles entre elles. Il faut donc que la Commission pose des règles sur lesquelles les Etats puissent se guider. Elle doit avoir pour objectif essentiel la stabilité des transactions internationales et la protection des intérêts des parties au traité qui veulent faire fond sur ses dispositions. On ne peut laisser les parties sans défense dans le cas où certains signataires concluraient un nouveau traité qui serait incompatible avec les obligations que leur fait un traité antérieur.

3. C'est le paragraphe 4 qui énonce la disposition la plus importante, et il doit être placé en premier. Les traités qui confirment des principes généraux de droit ou qui énoncent avec plus de précision des règles de droit ayant un caractère impératif ne peuvent être modifiés puisqu'ils confirment ce que l'on a appelé le *ius cogens*. La source de l'obligation est extérieure au traité et les dispositions de l'article 13 sont applicables. Tout conflit qui pourrait surgir en pareil cas concernerait non le traité mais l'existence même du *ius cogens*, dont le traité ne constitue qu'une manifestation.

4. La clause qui vient en second lieu par ordre d'importance est celle qui est énoncée à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 et qui reprend les termes mêmes de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies. La Charte occupe une place à part parmi les instruments du droit international contemporain ; c'est pourquoi il conviendrait de placer l'alinéa *b*) du paragraphe 3 immédiatement après le paragraphe 4 qu'il a proposé de placer en premier. L'Article 103 de la Charte a des incidences plus larges, en particulier du point de vue du temps que, par exemple, l'article 20 du Pacte de la Société des Nations. On trouve des dispositions analogues à celles de l'Article 103 dans les Traités de paix de Paris de 1947 : dans l'article 44 du Traité de paix avec l'Italie, l'article 10 du Traité de paix avec la Roumanie, l'article 8 du Traité avec la Bulgarie, l'article 10 du Traité avec la Hongrie et l'article 12 du Traité avec la Finlande<sup>1</sup>.

5. L'Accord du 1er juillet 1948 entre l'Union postale universelle et l'Organisation des Nations Unies illustre parfaitement la pratique établie en vertu de l'Article 103 de la Charte : l'article VI de cet Accord dispose en effet qu'« aucune disposition de la Convention postale universelle, ou de ses arrangements connexes, ne peut être invoquée comme faisant obstacle ou apportant une limitation quelconque à l'observation par un Etat de ses obligations envers l'Organisation des Nations Unies »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 41, 42, 48 et 49.

<sup>2</sup> *Accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées* (publication des Nations Unies, n° de vente : 1951.X.1), p. 99.

6. Les paragraphes 1 et 2 du projet du Rapporteur spécial traitent des cas où la liberté d'action des Etats n'est pas restreinte par une législation supérieure. Bien entendu, il serait bon dans ces cas que les Etats, lorsqu'ils concluent un nouvel accord, définissent le rapport existant entre le nouvel accord et les accords déjà en vigueur (comme cela a été fait pour le rapport entre le Protocole de Genève de 1924 et le Pacte de la Société des Nations, aux termes de l'article 19 dudit Protocole<sup>3</sup>, ou qu'ils prévoient que l'ancien traité deviendra caduc dès que le nouveau entrera en vigueur. On trouve un cas de ce genre dans la Convention internationale du Travail n° 28 de 1929, dont l'article 23 dispose que : « Au cas où la Conférence internationale adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, la ratification par un membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit dénonciation de la présente convention sans condition de délai... »<sup>4</sup>.

7. La situation a été envisagée sous un angle un peu différent dans la Convention universelle sur le droit d'auteur<sup>5</sup> conclue en 1952 sous les auspices de l'UNESCO et à laquelle a été annexée une Déclaration<sup>6</sup> énonçant une série de principes destinés à prévenir tout conflit pouvant résulter du fait que cette Convention existe simultanément avec la Convention de Berne qui était déjà en vigueur antérieurement.

8. Malheureusement, les Etats négligent souvent d'insérer dans les traités qu'ils concluent des clauses portant spécialement sur ce point et il faut tenir compte de cette éventualité. Il serait peut-être bon aussi d'insérer dans le projet des principes à appliquer dans le cas où les traités comporteraient des stipulations de ce genre, sans oublier que l'article 15 traite des cas intéressant l'extinction d'un traité.

9. En ce qui concerne le grave problème que pose le cas envisagé à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, M. Lachs estime qu'il conviendrait de placer tout au début de cette disposition une phrase confirmant le principe de l'unanimité, auquel le Rapporteur spécial souscrit. Viendraient ensuite les dispositions concernant les divers cas où la règle est applicable, puis les diverses exceptions à cette règle.

10. Néanmoins, la grande difficulté est celle que posent les cas envisagés au paragraphe 2. Le Rapporteur spécial a peut-être attaché trop d'importance aux deux affaires citées dans le paragraphe 15 du commentaire, qui ont été réglées par la Cour permanente de Justice internationale ; il semble faire fond non pas tant sur ce que la Cour a dit que sur ce qu'elle a tu.

11. Le principe de l'unanimité ne saurait être mis en doute. Dans une autre affaire, celle de l'Acte d'Algésiras

<sup>3</sup> Société des Nations, *Actes de la Cinquième Assemblée, Comptes rendus des débats*, p. 506.

<sup>4</sup> Conférences internationales du Travail, *Conventions et Recommandations*, 1919-1949, Genève 1949, p. 168.

<sup>5</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 216, p. 134 et suivantes.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 150 et suivantes.

de 1960<sup>7</sup> relatif à Tanger, qui n'a pas été soumise à la Cour, quelques-unes des parties à un instrument antérieur avaient procédé à la révision de cet instrument sans le consentement des autres : les parties qui avaient ainsi procédé à la révision essayèrent de remédier à la situation en communiquant leur décision aux parties absentes afin d'obtenir leur consentement. On avait agi de même pour la révision du Traité de 1839 relatif à la neutralité de la Belgique<sup>8</sup>.

12. L'article 14 ne prévoit pas le cas des traités qui interdisent expressément la conclusion par les parties, soit entre elles soit, avec des Etats tiers, d'accords spéciaux sur le même sujet, ce qui était le cas pour la Convention de Berne de 1886<sup>9</sup>, l'Acte général de Berlin de 1885<sup>10</sup> et la Déclaration de Bruxelles de 1890<sup>11</sup>. On pourrait déduire de ce silence que de telles stipulations n'ont pas d'effet juridique. Il est exact que les traités qui contiennent des dispositions de ce genre sont peu nombreux mais il faut absolument maintenir le principe de l'unanimité et tenir compte de l'existence de ces dispositions. Comme l'a dit le Juge Anzilotti dans son opinion dissidente à propos de l'*Affaire des phares* : « C'est une règle fondamentale de l'interprétation des textes juridiques que l'on ne doit pas facilement admettre qu'ils contiennent des mots inutiles »<sup>12</sup>.

13. Une autre question que M. Lachs désire aborder est celle des traités qui intéressent des Etats autres que les Etats parties auxdits traités. Certains traités ont joué un rôle décisif dans la formation de nouveaux Etats ou garanti les droits qui présentaient une importance vitale pour des Etats qui n'étaient pas parties à ces traités. Les Etats tiers qui bénéficient des dispositions de ces traités ne doivent pas être laissés sans défense en cas de tentative de révision desdits traités ou de conclusion d'instruments nouveaux qui seraient en conflit avec les anciens.

14. M. Lachs propose de remanier les dispositions de l'article 14 de manière que le paragraphe 4 soit placé en premier lieu et le paragraphe 3 en second lieu. Quant aux questions de fond qu'il a soulevées, il ne présentera pas dès aujourd'hui de propositions concrètes ; il attendra les explications du Rapporteur spécial.

15. Pour M. YASSEEN, le conflit avec un traité antérieur, ayant la même force matérielle, ne soulèverait pas de difficultés s'il n'y avait qu'une seule communauté internationale et un seul organe législatif. Comme en droit interne, l'unité de l'ordre juridique et de l'organe législatif aurait fait de ce problème une simple question d'interprétation, sa solution dépendant de la dernière volonté de l'organe législatif.

16. Mais il en va tout autrement dans l'ordre international, et surtout dans le domaine du droit conventionnel, étant donné la multiplicité des communautés et des

organes législatifs. Une juxtaposition de communautés internationales entièrement différentes ne pose pas de problème car, dans ce cas, chaque règle reste en vigueur dans son domaine propre. Mais lorsque les règles conventionnelles se succèdent dans des communautés internationales qui ne diffèrent qu'en partie, ce chevauchement complique le problème.

17. Deux principes sont alors à considérer. Tout d'abord le respect des droits acquis : le traité postérieur ne doit pas porter atteinte aux intérêts des Etats parties à l'ancien traité. M. Yasseen ne pense cependant pas qu'on doive, d'une manière générale, aller jusqu'à déclarer nul le traité postérieur. D'autre part, il faut sauvegarder les intérêts des Etats qui sont parties au nouveau traité et non à l'ancien. Il convient de ne pas se laisser influencer par la théorie du contrat ; il s'agit ici de législation et il ne faut pas freiner l'évolution du droit international à cause de quelques Etats qui ne voudraient pas se plier aux exigences nouvelles.

18. Dans ces conditions, la thèse du Rapporteur spécial paraît aussi modérée que défendable. En effet, elle ne porte pas atteinte aux droits des Etats parties au premier traité, puisqu'elle déclare la priorité de ce traité. Mais elle ne s'oppose pas non plus à toute modification. Le second traité ne se trouve pas invalidé ; il peut être exécuté, sous réserve d'une responsabilité des Etats signataires du nouveau traité vis-à-vis des Etats parties à l'ancien traité.

19. Cependant, le Rapporteur spécial n'a pas posé de règle absolue ; il a prévu des exceptions justes. La réserve concernant les instruments constitutifs d'une organisation internationale paraît tout à fait raisonnable, étant donné l'importance de ces instruments et la nécessité d'entourer les organisations internationales de certaines garanties. En outre, l'exception relative à une règle relevant du *jus cogens* paraît indispensable. D'ailleurs, l'acceptation de l'article 13 permet d'admettre plus facilement les solutions préconisées à l'article 14.

20. Il serait peut-être possible d'envisager d'autres exceptions, notamment concernant certaines conventions d'une grande importance politique qui reposent avant tout sur un équilibre réalisé au prix de grands efforts, surtout lorsque ces conventions interdisent toute dérogation à leurs dispositions au moyen de conventions ultérieures. On pourrait peut-être voir là une certaine analogie avec les règles relevant du *jus cogens*.

21. Cependant, d'une manière générale, et avec les réserves qu'il vient de faire, M. Yasseen approuve les principes qui sont à la base de l'article 14, ainsi que les solutions qu'il propose.

22. M. TOUNKINE dit qu'il importe d'échapper à la tentation d'emprunter au droit interne ses conceptions ; à l'article 14, il ne convient donc pas d'adopter une position fondée sur le concept de la responsabilité civile. En relations internationales, les choses se présentent tout autrement qu'en droit interne. Les traités internationaux revêtent une importance beaucoup plus grande que les contrats de droit interne, car la paix du monde peut dépendre de l'exécution des obligations découlant d'un

<sup>7</sup> *British and Foreign State Papers*, vol. 99, p. 141 et suiv.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, vol. 27, p. 990 et suiv.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, vol. 77, p. 22 et suiv.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, vol. 76, p. 4 et suiv.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, vol. 82, p. 55 et suiv.

<sup>12</sup> CPJI, séries A/B, n° 62, p. 31.

traité. C'est pourquoi les dispositions de l'article 14 sont d'une importance capitale.

23. Les problèmes de principe que pose cet article ont quelque incidence sur l'application de la règle *pacta sunt servanda*. Un Etat qui est partie à un traité violerait cette règle s'il concluait ultérieurement un traité qui serait en conflit avec les obligations contractées au titre du premier traité. La question se pose alors : quelles seraient les conséquences juridiques de cet état de choses quant à la validité du second traité ? M. Tounkine laissera de côté pour le moment la question de la responsabilité. Elle sera traitée par M. Ago, Rapporteur spécial pour cette question.

24. Le principe énoncé au paragraphe 2 est juste, mais la question se pose de savoir si ce principe peut être appliqué à toute situation. Au cours de précédentes interventions, on a cité des cas où il peut y avoir lieu de faire une exception. Quant à lui, M. Tounkine estime qu'il peut exister des traités internationaux au sujet desquels il ne suffit pas de dire que « le second traité ne se trouve pas invalidé du fait que certaines de ses dispositions ou toutes ses dispositions sont en conflit avec celles du traité antérieur ». On peut prendre pour exemple le récent Accord sur la neutralité du Laos qui interdit l'établissement de bases militaires étrangères sur le territoire laotien. A supposer qu'un traité soit conclu en violation de cette disposition, il ne suffit évidemment pas de dire que les dispositions du traité antérieur prévalent ; cet énoncé pourrait régler la plupart des questions pratiques qui se poseraient, mais il faut aller plus loin et dire que le second traité est nul.

25. Le paragraphe 1 traite du cas où toutes les parties au second traité sont également parties au premier. Dans un cas de ce genre, le principe à appliquer est que les parties peuvent toujours modifier, par accord ultérieur, les dispositions du premier traité. La question de validité ne se pose pas et le paragraphe 1 ne se rattache pas, à proprement parler, à la question qui fait l'objet de l'article 14. M. Tounkine propose donc de ne pas le laisser dans l'article.

26. M. de LUNA approuve le Rapporteur spécial de s'être écarté des positions adoptées par ses deux prédécesseurs, Sir Hersch Lauterpacht, qui s'était prononcé pour la nullité automatique de tout traité « dont l'exécution suppose la violation d'une obligation conventionnelle antérieurement souscrite par une ou plusieurs des parties contractantes »<sup>13</sup>, et Sir Gerald Fitzmaurice, qui faisait une distinction entre le cas où le traité antérieur impose des obligations réciproques et celui où les obligations découlant du premier traité sont de type « interdépendant » ou « intégral »<sup>14</sup>.

27. La thèse adoptée par Sir Humphrey Waldock est plus juste ; elle est d'ailleurs confirmée par la jurispru-

dence de la Cour permanente de Justice internationale et par le principe selon lequel les conflits entre traités doivent être résolus en fonction de la priorité relative de normes juridiques contradictoires, plutôt que de la nullité du traité postérieur.

28. L'article 14 a retenu ce qu'il y avait de plus intéressant dans les thèses des deux premiers Rapporteurs spéciaux, à savoir la nullité d'un traité en conflit avec une règle relevant du *jus cogens*. Adopter une autre solution risquerait d'augmenter sans nécessité l'insécurité dans le domaine du droit conventionnel. En dehors du cas où des règles du *jus cogens* sont en jeu, c'est le principe de l'autonomie de la volonté des parties qui doit être respecté, ainsi que la règle selon laquelle (pour ce qui est des Etats tiers) les traités sont *res inter alios acta* et le principe *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Si une partie à un traité antérieur souscrit une obligation ultérieure, il suffit de s'en tenir aux principes généraux qui régissent l'interprétation et l'application des traités, ainsi que leur modification et leur extinction. D'autre part, lorsqu'un Etat ne peut remplir l'une ou l'autre de ses obligations successives, il n'est que de laisser jouer le principe de la responsabilité, avec sa conséquence — la réparation.

29. On relève de nombreux cas où certains des Etats appartenant à une même région, qui sont parties à des traités multilatéraux, concluent ultérieurement entre eux des accords régionaux contenant des dispositions différentes de celles des traités antérieurs. En vertu du principe *tractatus specialis derogat generali*, ce sont ces accords régionaux qui s'appliquent pour lesdits Etats. De même, en droit international général, on trouve de nombreux cas analogues à ceux cités par le Rapporteur spécial et par M. Lachs. C'est ainsi que tous les Etats parties à la Convention de La Haye de 1899 ne l'étaient pas à la Convention de 1907, mais une clause spéciale de cette dernière permettait que ces deux conventions s'appliquent simultanément<sup>15</sup>.

30. M. ROSENNE déclare que la discussion l'a confirmé dans son opinion que l'article 14 porte sur l'interprétation et l'application des traités et non pas sur la validité des traités.

31. Dans la plupart des cas — réserve faite des règles du *jus cogens*, qui prévalent — le vrai problème consiste à déterminer quelle série d'obligations doit prévaloir en cas de conflit entre un premier traité et un traité ultérieur. Ainsi que l'a fait observer l'éminent spécialiste français du droit international qu'est le Professeur Rousseau, on peut se trouver alors devant des situations délicates, où ce ne sont pas toujours les considérations d'ordre juridique qui l'emportent.

32. M. Rosenne croit que le principe directeur doit être présenté sous forme de règle supplétive. Il est vrai que la formule adoptée par le Rapporteur spécial au début de l'article repose sur cette idée, mais il faudrait la mettre davantage en relief. La règle supplétive s'appliquera lorsque les deux traités sont muets sur la question

<sup>13</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, 1954, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.7, vol. II), p. 133, art. 16. Texte français dans A/CN.4/63, p. 13.

<sup>14</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II (publication des Nations Unies, n° 58.V.I, vol. II), p. 27-28, art. 18 et 19.

<sup>15</sup> *Les conventions et déclarations de La Haye de 1899 et 1907*, New York, 1918, Oxford University Press.

et qu'il n'y a pas eu vraiment de négociations pour jeter un pont entre l'un et l'autre. Il arrive très souvent que l'on inscrive dans un traité une clause qui définit ses rapports avec les traités antérieurs ou les traités à venir, ou tous deux. Il importe d'encourager cette pratique et de ne pas priver les clauses de ce genre de leur effet normal en adoptant une règle trop générale. Les conventions de codification du droit international conclues depuis 1958 sous l'égide des Nations Unies contiennent toutes une clause sur ce sujet. En revanche, l'expérience prouve que le traité ne renferme pas toujours des dispositions pour régler des conflits de ce genre et que ces dernières résultent parfois des négociations antérieures. C'est pourquoi il y a lieu de formuler la règle supplétive avec beaucoup de soin.

33. Au paragraphe 9 du commentaire, il est question des conséquences qui résultent du fait que le conflit entre les deux traités est connu de certaines parties ; M. Rosenne se demande si le respect des obligations prévues en matière d'enregistrement des traités peut avoir des incidences sur cette question de la connaissance.

34. A propos de l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article, M. Rosenne juge difficile d'admettre l'assertion que la Charte des Nations Unies ou l'acte constitutif d'une institution spécialisée limite la faculté de conclure des traités des Etats Membres ou pose des problèmes de capacité. L'article 108 de la Charte des Nations Unies et les dispositions similaires ne font que fixer les modalités selon lesquelles les négociations doivent être conduites, question qui fait l'objet de l'article 15 de la première partie du projet.

35. Enfin l'alinéa b) du paragraphe 3 ne semble pas nécessaire, puisque les questions dont il traite sont déjà réglées par d'autres dispositions du projet.

36. M. ELIAS approuve les dispositions de l'article 14, mais elles ne traitent pas d'un cas qui mérite de retenir l'attention. L'article prévoit le cas où les parties au second traité sont les mêmes que les parties au premier, le cas où le traité ultérieur compte un plus grand nombre de parties, enfin celui où il compte un plus petit nombre de parties ; mais il existe un quatrième cas, assez rare il est vrai, celui où les parties au second traité diffèrent totalement des parties au premier.

37. Les dispositions prévues par le Rapporteur spécial se fondent sur la position adoptée par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire *Oscar Chinn*<sup>16</sup> et dans l'affaire de la *Commission européenne du Danube*<sup>17</sup>. Le cas auquel pense M. Elias, et qui a retenu l'attention d'une Conférence tenu à Niamey dans la République du Niger, au mois de février 1963, au sujet du fleuve Niger, va encore plus loin.

38. L'Acte général de Berlin de 1885 a institué un régime international pour le Congo et le Niger. Ce régime a été confirmé et légèrement modifié en 1919, par la Convention de Saint-Germain<sup>18</sup>. Pour ce qui est du Niger, les Etats riverains, signataires de ces traités, étaient alors

la France et le Royaume-Uni. Les territoires qui étaient à ce moment des colonies de la France et du Royaume-Uni ont, comme chacun sait, accédé par la suite à l'indépendance. Ainsi, neuf Etats riverains indépendants se sont réunis à la conférence de Niamey pour étudier les mesures à prendre pour l'aménagement du Niger et son utilisation, en particulier pour la production d'énergie hydro-électrique et l'exploitation des ressources du fleuve. La question qui s'est posée est celle de savoir dans quelle mesure ces neuf Etats peuvent inscrire dans le traité créant une Commission du Niger des dispositions portant abrogation de l'Acte général de Berlin (1885) et de la Convention de Saint-Germain de 1919, pour ce qui concerne ces Etats.

39. La question peut être envisagée de divers points de vue, dont celui de la succession d'Etats. Etant donné que les neuf Etats indépendants ont succédé aux droits et obligations découlant, pour les anciennes puissances coloniales, des deux traités en question, ils ont aussi hérité du droit d'abroger ce traité et d'y substituer des accords plus acceptables du point de vue de leur plan de mise en valeur. La clause *rebus sic stantibus* a elle aussi été évoquée et, d'une manière plus large, tout le problème de la caducité des traités. La conclusion à laquelle sont parvenus la presque totalité des membres de la future Commission du Niger est que l'Acte de Berlin, la Convention de Saint-Germain et la Déclaration intermédiaire de Bruxelles de 1890 doivent être considérées comme non applicables dans les nouvelles circonstances où se trouvent les Etats riverains.

40. Les Etats qui ont participé aux travaux de la Conférence de Niamey se sont mis d'accord sur une Convention et un Statut annexe relatifs à la Commission du fleuve Niger. Les instruments où sont consignés les accords conclus à cette fin ont été communiqués à l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'à la France et au Royaume-Uni, les deux puissances qui avaient autrefois la charge du Bassin du Niger et l'accord général semble s'être fait sur le caractère irréprochable de la solution adoptée. De toute manière, les neuf Etats riverains ont affirmé à nouveau les principes essentiels dont l'Acte de Berlin visait à assurer l'application : égalité de traitement pour les ressortissants de tous les Etats et liberté de navigation pour les navires de tout pavillon.

41. M. Elias croit donc que le Rapporteur spécial devrait prévoir le cas où le second traité est conclu entre des parties entièrement différentes des parties au premier traité, et traiter de la subrogation des nouveaux Etats aux droits et obligations des anciens Etats métropolitains.

42. M. TSURUOKA croit que, dans l'article 14, le point essentiel n'est pas la question de la validité substantielle du second traité puisque, d'après le projet du Rapporteur spécial, ce traité ne se trouve pas invalidé du fait que certaines de ses dispositions ou toutes ses dispositions sont en conflit avec celles du traité antérieur. L'essentiel est plutôt de savoir quelle est la situation juridique conventionnelle d'un Etat qui a conclu deux traités et pris ainsi deux obligations conventionnelles en conflit l'une avec l'autre. Or, il serait sans doute préférable d'examiner ce point en liaison avec la question de l'application et des

<sup>16</sup> CPJI, série A/B, n° 63.

<sup>17</sup> CPJI, série B, n° 14.

<sup>18</sup> Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. 8, p. 26 et suiv.

effets des traités. Les autres problèmes qui peuvent se poser à propos de l'article 14 se rattachent soit à la question de la revision des traités, soit à celle des règles relevant du *jus cogens*.

43. Il semble donc que les points traités dans l'article 14 pourraient être étudiés dans le commentaire de l'article 2 ou de l'article 13, ou encore être rattachés à la question de la succession d'Etats ou de gouvernements.

44. M. TABIBI dit que la longueur même du commentaire sur l'article 14 révèle la complexité du sujet. Il est de ceux qu'on ne saurait aborder en visant exclusivement la codification comme l'ont fait les deux précédents Rapporteurs spéciaux sur le droit des traités. Il faut aussi viser le développement progressif.

45. M. Tabibi adhère aux vues que le présent Rapporteur spécial a exprimées dans les paragraphes 3 et 4 de son commentaire sur le genre d'affaires où pourrait se présenter une question de validité substantielle. Il approuve également l'assertion du paragraphe 18 selon laquelle la jurisprudence internationale n'est peut-être pas entièrement concluante sur la question de savoir si — et dans l'affirmative, dans quelles conditions — un traité peut être rendu nul du fait qu'il est en conflit avec un traité antérieur. Telle est probablement la raison principale pour laquelle Sir Hersch Lauterpacht et Sir Gerald Fitzmaurice ont été peu enclins à admettre que de tels conflits puissent jamais déboucher sur la nullité.

46. M. Tabibi marque son accord général avec l'objet principal de l'article, mais il craint qu'il soulève des difficultés d'application — cela surtout si les points soulevés par M. Lachs ne sont pas élucidés — et qu'il puisse affaiblir les autres articles sur la validité substantielle. De plus, il semble ressortir des tendances générales de la discussion que, dans sa forme actuelle, l'article ne rallierait pas les suffrages. Peut-être serait-il préférable que le Rapporteur spécial réexamine la question et rédige un nouveau texte à l'intention de la Commission.

47. M. AGO dit que les doutes qu'il éprouvait quant à la nécessité de l'article 14 — doutes qui avaient été renforcés par l'exposé critique fait par le Rapporteur spécial lui-même — n'ont pas été dissipés par le débat.

48. Le paragraphe 1 de cet article, qui vise l'hypothèse où les parties à deux traités successifs sont les mêmes, énonce une vérité évidente, que nul ne peut songer à contester, et qu'il est donc inutile de réaffirmer dans le projet.

49. Le paragraphe 2 pose le problème de la contradiction entre deux traités successifs auxquels quelques-unes seulement des parties sont les mêmes, et des effets de cette contradiction sur la validité du second traité. La Commission n'a pas à envisager ici le problème de la revision, dont elle s'occupera par la suite. Certes, elle ne saurait non plus considérer que le premier traité cesse d'être valable pour les Etats qui ne sont pas parties au second ; en effet, il va de soi que, si quelques-unes des parties à un traité concluent entre elles un nouveau traité qui contredit le premier, ce second instrument est valable pour elles, mais il est non moins évident qu'entre elles et les autres

parties au premier traité, la validité du premier traité reste intacte. Si le second instrument rendait impossible l'exécution de certaines obligations découlant du premier, il se poserait non pas une question de validité, mais une question de responsabilité internationale. Des deux solutions proposées à l'alinéa b) du paragraphe 2, la première va de soi et la deuxième paraît viser un cas purement théorique, car on voit mal en fait comment un Etat qui a participé à la conclusion du second traité pourrait contester la possibilité d'appliquer cet instrument.

50. Au paragraphe 3, on envisage d'abord, à l'alinéa a), le cas où des Etats membres d'une organisation internationale concluent un traité particulier dont quelques dispositions sont contraires à certaines prescriptions de la constitution de cette organisation. Il est hors de doute que ce genre de problème ne saurait être résolu que par l'interprétation et l'application de la constitution en question. L'alinéa b) de ce même paragraphe n'est pas nécessaire, parce qu'il ne fait que reproduire l'article 103 de la Charte.

51. La paragraphe 4 ne fait que répéter ce qui est déjà dit à l'article 13.

52. Reste l'hypothèse qu'ont envisagée M. Tounkine et M. Lachs, celle où un premier traité ayant imposé certaines obligations aux Etats qui y sont parties, un de ces Etats conclut ensuite, avec quelques-uns de ses partenaires ou avec d'autres, un autre traité dont certaines dispositions sont en conflit avec le premier. Deux possibilités se présentent à l'esprit. Ou bien le premier traité limite expressément la capacité des parties à conclure d'autres traités qui soient en contradiction avec ses dispositions, et en ce cas le second traité est nul, ou bien le premier traité ne stipule pas de limitation de ce genre et, en ce cas, le second traité est valable entre les Etats qui l'ont conclu, mais il y a, de la part de l'Etat ou des Etats parties aux deux traités, une infraction aux obligations découlant du premier traité, infraction qui comporte une responsabilité internationale. Une des conséquences en est que l'Etat ou les Etats en question ont l'obligation d'éliminer la contradiction entre les deux instruments en annulant ou modifiant le second.

53. En conclusion, M. Ago estime que l'article 14 ne contient que des dispositions qui, lorsqu'elles ne sont pas superflues, reproduisent des clauses qui figurent déjà ailleurs dans le projet, ou concernent des problèmes que la Commission abordera plus tard. En conséquence, il suggère que la Commission sursoie pour le moment à l'examen de cet article et qu'elle passe aux articles suivants, quitte à revenir plus tard à l'article 14 pour voir s'il y a lieu ou non d'en retenir certains éléments.

54. M. VERDROSS pense, comme M. Tounkine et M. Ago, que le paragraphe 1 de l'article 14 ne s'applique pas au cas de conflit entre deux traités et qu'il conviendrait donc de le supprimer.

55. D'autre part, selon la doctrine dominante, si un Etat partie à un traité conclut avec un autre partenaire un second traité qui est en contradiction avec le premier, cet Etat est tenu de faire tout son possible pour annuler le second traité. Certes, il est permis de se demander si la Commission, dont l'une des tâches est de faire progresser

le droit international, ne doit pas aller plus loin que cette doctrine. Pour sa part, M. Verdross laisse la question ouverte.

56. Si la Commission veut prendre une décision concernant un conflit éventuel entre la Charte des Nations Unies et les dispositions d'un autre accord international, il faut que ce soit une décision claire. M. Verdross juge inutile de reproduire l'article 103 de la Charte. Il a été rédigé à dessein en termes assez vagues pour pouvoir s'appliquer aussi à un traité conclu par un Etat Membre de l'Organisation avec un Etat non membre ; aux termes de l'article 103, la Charte prévaut en pareil cas, mais le traité qui est en conflit avec elle n'est pas déclaré nul.

57. M. PAL dit qu'après avoir écouté les observations des autres membres et examiné une partie au moins de la documentation sur le sujet, il est parvenu à la conclusion qu'on ne saurait nier que, sur certains points, un conflit avec un traité antérieur rejoint la question de la validité. C'est ainsi que, selon Oppenheim, un traité qui contredit un traité antérieur est illicite ; c'est ce que montre clairement le passage suivant :

« Que les traités soient généraux ou particuliers, ils établissent des règles de conduite qui lient les Etats. De ce fait, ils font partie du droit international. Tout d'abord ils lient les parties contractantes qui doivent s'abstenir de commettre des actes incompatibles avec les obligations que leur font les traités. Cela implique qu'ils sont tenus de ne pas conclure des traités incompatibles avec les obligations découlant des traités antérieurs. Conclure de tels traités est un acte illicite qui ne peut produire des effets juridiques dont bénéficierait l'Etat qui a violé le droit. »<sup>19</sup>

58. L'article 14 doit demeurer dans la section II parmi les articles qui traitent de la validité substantielle, mais il convient de l'amplifier afin qu'il vise à la fois le cas important prévu par M. Elias et le cas où le traité antérieur contient des clauses qui restreignent ou tendent à restreindre la capacité des parties de devenir parties au second traité. Ce dernier point appelle un traitement général, tandis que la teneur de l'alinéa a) du paragraphe 3 n'a trait qu'aux instruments constitutifs des organisations internationales.

59. M. GROS avait cru comprendre à la séance précédente que la plupart des membres de la Commission approuvaient la manière dont le Rapporteur spécial avait abordé le problème en partant du principe que l'article 14 ne porte pas tellement sur la validité des traités que sur le conflit entre deux traités. Or la contradiction entre des règles juridiques successives pose des problèmes de révision, de mode de terminaison des traités, et d'interprétation des constitutions des organisations internationales. M. Gros appuie donc la suggestion faite par M. Ago de renvoyer l'examen de l'article 14.

60. Quant au fond, M. Gros approuve particulièrement ce qui est dit au paragraphe 20 du commentaire sur

l'article 14, car il estime que ce n'est pas par une théorie des nullités de traités qu'on peut sanctionner utilement certaines violations du droit international. La règle de la non-opposabilité est plus pratique, ainsi que l'a indiqué la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif concernant la Commission européenne du Danube. Elle y déclare que les gouvernements « ne sauraient invoquer, l'un contre l'autre, que telle ou telle disposition du Statut est dépourvue de validité parce qu'elle dépasse le mandat donné à la Conférence »<sup>20</sup>.

61. M. AMADO constate, d'après la longueur du commentaire, que le Rapporteur spécial a éprouvé de nombreux doutes au sujet de l'article 14. En fait, cet article est un édifice qui ne tient pas debout. Il est inconcevable que les Etats se comportent d'une manière qui rendrait de telles règles nécessaires. La Commission a pour tâche de donner forme non aux doutes des érudits mais aux certitudes scientifiques et aux règles acceptées par les Etats. M. Amado ne voit pas ce qui pourrait être retenu dans cet article, étant donné que toute la substance s'en trouve déjà dans les articles 2 et 19 et que les quelques points qui ne seraient pas réglés dans ces deux articles le seront dans les dispositions relatives à l'interprétation, à la révision et au dépôt des traités.

62. Résumant la discussion, Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, parmi les membres de la Commission, il en est un petit nombre qui hésitent à supprimer l'article 14 de la section II, mais que la majorité semble penser comme lui que l'article ne pose pas, à proprement parler, de questions de validité essentielle. En présentant l'article, il a d'ailleurs expliqué que si cette disposition a été insérée dans la section II, c'est parce que les Rapporteurs spéciaux qui l'ont précédé avaient traité la question dans ce contexte, ayant estimé que certaines des difficultés nées d'un conflit avec un traité antérieur se rattachent à la validité. En attendant que la Commission ait exprimé ses vues sur le point de savoir si les dispositions de l'article 14 posent des problèmes de validité, il a jugé préférable de les énoncer dans le cadre des questions de validité traitées dans la section II du rapport.

63. Comme il l'a déjà laissé entendre, peut-être conviendrait-il d'examiner cet article quant au fond à propos de l'article 19, qui soulève des questions d'extinction implicite d'un traité à la suite de la conclusion d'un traité subséquent. Mais d'une façon générale, si la Commission ne pense pas que l'article soulève des questions de validité essentielle, on devrait l'aborder à la seizième session lorsque Sir Humphrey présentera ses projets d'articles sur le régime d'application des traités. Il sera plus facile d'examiner la question du conflit avec un traité antérieur lorsque la Commission aura discuté de la question des effets des traités sur les tiers.

64. Certains membres ont fait allusion à la question de la révision. Cette question est certes liée à celle du conflit entre traités, mais n'a rien à voir avec l'article 14 s'il figure à la place qu'il occupe actuellement en tant qu'article sur la validité essentielle.

<sup>19</sup> *International Law*, huitième édition, 1955, vol. I, p. 894.

<sup>20</sup> CPJI, série B, n° 14, page 23.



65. S'arrêtant sur certaines des observations détaillées formulées pendant le débat, le Rapporteur spécial, sans partager l'avis de M. Lachs sur l'importance respective des paragraphes, trouve assez logique la manière dont il a proposé d'en modifier la disposition. Mais ces suggestions ne sont à retenir que si l'article est maintenu dans la section II.

66. M. Lachs a appelé l'attention de la Commission sur la question des traités qui contiennent des dispositions concernant le problème des obligations incompatibles ou qui interdisent expressément aux parties d'assumer des obligations incompatibles en vertu de quelque autre instrument, ou encore qui donnent à un traité la primauté sur d'autres traités. Mais en général, ces dispositions ne touchent pas la question de la validité. Quantité de traités, y compris la Charte, contiennent des dispositions de ce genre et Sir Humphrey connaît également le cas de deux traités qui contiennent des dispositions incompatibles et qui stipulent l'un et l'autre que leurs dispositions prévaudront. Mais, à son avis, il ne suffit pas d'insérer dans les traités des phrases de ce genre pour transformer un conflit entre deux traités en une question touchant la validité. Il est à remarquer que dans l'affaire de la *Commission européenne du Danube*, la Cour permanente n'a pas attaché une importance spéciale au fait qu'il existe dans le Traité de Versailles une disposition interdisant expressément tout accord incompatible ; ce point a été souligné dans les opinions dissidentes. Si la Commission tout entière acceptait la conclusion générale énoncée dans l'article 14, cela ne signifierait assurément pas qu'elle approuve le fait de contracter des obligations qui sont incompatibles ; contracter des obligations incompatibles constituerait une violation d'un traité antérieur et poserait une question de responsabilité. L'Etat lésé a toujours la ressource de porter la question devant les Nations Unies et d'utiliser les voies de recours qui existent.

67. Sir Humphrey ne veut pas empiéter sur le domaine du Rapporteur spécial qui sera désigné pour la succession d'Etats, en présentant des observations sur le cas spécial, évoqué par M. Elias, d'un accord dans lequel il ne reste plus aucune des parties à l'ancien accord et où toutes sont nouvelles. Il n'a traité la question ni dans l'article ni dans le commentaire, parce qu'il a estimé que cette situation ne posait pas de question touchant la validité. Il faudrait peut-être reprendre ce sujet dans un contexte différent. L'exemple particulier du régime du fleuve Congo mentionné par M. Elias présente un très grand intérêt juridique, mais il semble soulever des questions autres que celle de la validité — des questions relatives à la succession d'Etat et le principe *rebus sic stantibus*.

68. M. Tounkine a soulevé un problème très épineux : l'éventualité de cas spéciaux où le conflit entre deux traités pourrait mettre en cause la validité de ces instruments même si la thèse émise dans l'article 14 était acceptée ; Sir Humphrey penserait plutôt, quant à lui, que l'exemple du Laos pose un problème de capacité, en particulier le problème ardu consistant à déterminer quand a lieu la diminution de capacité à la suite de la conclusion d'un traité. La question a été abordée à la précédente session, mais la Commission s'est montrée peu disposée à en

pousser l'étude jusqu'à sa conclusion. De toute façon, Sir Humphrey ne considère pas ce cas comme constituant une exception quant à la règle générale qu'il a voulu poser dans l'article 14 et qui semble avoir recueilli l'adhésion générale. Comme il l'a indiqué, le cas semble soulever plutôt une question éventuelle de capacité et certainement une question de responsabilité. En pareil cas, l'Etat qui se considère comme la partie lésée peut porter la question devant les Nations Unies et demander également à être admis au bénéfice des diverses voies de recours prévues par le droit international général.

69. Pour M. Tounkine, il ne s'agit pas de savoir quelle est la place qui convient pour l'article 14, mais de savoir quelle doit en être la substance, et la discussion n'a pas suffisamment fait jaillir la lumière sur ce point. Peu de membres ont formulé des opinions vraiment probantes et, malgré tout le respect qu'il a pour le Rapporteur spécial, M. Tounkine n'est pas convaincu que les traités conclus en violation d'un accord antérieur ne posent que des problèmes de responsabilité et non de validité.

70. Quant à savoir ce que doit faire la Commission, M. Tounkine approuve la suggestion faite par M. Ago de suspendre la discussion de l'article 14 et de décider plus tard de la place qui lui convient et de la forme qu'il doit revêtir.

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il voudrait préciser qu'il est, lui aussi, partisan de la solution proposée par M. Ago.

72. Le PRÉSIDENT déclare que l'on pourrait laisser de côté l'article 14 jusqu'à ce que la Commission soit en mesure de déterminer s'il doit être inséré dans une partie du projet, ou si la question du conflit avec un traité antérieur doit être abordée dans le cadre des questions de la responsabilité des Etats ou de la succession d'Etats.

73. M. TOUNKINE dit qu'il doit être entendu que la Commission reprendra la discussion de l'article 14 à la présente session.

74. M. ELIAS se déclare d'accord avec M. Tounkine : les arguments avancés par ceux qui ont soutenu que certaines des questions soulevées par le conflit avec un traité antérieur ne mettent pas en jeu la validité essentielle du traité ne l'ont pas convaincu. La Commission ne doit pas attendre jusqu'à la prochaine session pour reprendre la question.

75. Le PRÉSIDENT propose de suspendre la décision relative à l'article 14. La discussion en serait reprise ultérieurement au cours de la session.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 17 h 55.*