

Document:-  
**A/CN.4/SR.692**

**Compte rendu analytique de la 692e 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>)*

supprimé l'alinéa *b*) de l'ancien paragraphe, parce qu'il va de soi que les autres parties au traité, qui ne sont pas impliquées dans sa violation, peuvent mettre fin à ce traité ou le modifier par un accord subséquent.

86. M. Castrén a repris intégralement le paragraphe 5 du projet initial, qui devient le paragraphe 3 du nouveau texte.

87. Le paragraphe 4 de l'amendement reproduit, sous une forme abrégée, le paragraphe 2 du texte du Rapporteur spécial. M. Castrén a supprimé l'alinéa *a*) du projet, qui énonce une idée évidente ; de même le renvoi à l'article 18 figurant à l'alinéa *b*) du paragraphe 4 est superflu.

88. Si M. Castrén a supprimé l'alinéa *c*) du paragraphe 2 du projet initial, c'est parce que, à son avis, il est déjà couvert par la disposition énoncée à l'alinéa *b*) du paragraphe 4 de son amendement.

89. M. de Luna a décelé des lacunes dans son amendement. Mais les mêmes lacunes se présentent dans le projet du Rapporteur spécial, qui est à la base de son amendement. Répondant à l'observation de M. de Luna sur une violation déjà fort ancienne d'un traité, M. Castrén fait observer que ce cas est couvert par l'article 25. Quant à la critique de M. de Luna au sujet du paragraphe 2, il est en effet possible qu'il existe quelques catégories de traités auxquels ce paragraphe ne devrait pas s'appliquer.

*La séance est levée à 12 h 55.*

## 692<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 4 juin 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]

(Suite)

#### ARTICLE 20. (EXTINCTION OU SUSPENSION D'UN TRAITÉ A LA SUITE DE SA VIOLATION) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 20, section III, du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/156/Add.1).

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le paragraphe 5 de l'article 20 porte sur le cas spécial du traité qui est l'instrument constitutif d'une organisation internationale. La formule qu'il contient a été utilisée dans quantité d'articles de la première partie, comme l'article relatif à l'extension à d'autres Etats de

la faculté de devenir parties au traité et l'article concernant l'effet des réserves. Au cours de la présente session, beaucoup de membres ont dit qu'au lieu de voir insérer dans les articles une disposition de fond sur ce cas particulier, ils préféreraient que la Commission adoptât l'autre solution qui consiste à exclure de tels traités des dispositions du projet. Si la Commission opte pour cette seconde solution, il serait peut-être plus simple de transposer le paragraphe 5 dans une clause générale qui couvrirait tous les cas où il est question dans le projet d'articles de traités de ce genre.

3. M. TOUNKINE approuve, pour l'essentiel, la manière dont le Rapporteur spécial conçoit la question qui fait l'objet de l'article 20. Il a néanmoins quelques observations à présenter, d'abord sur le fond des divers paragraphes et ensuite sur l'économie générale de l'article.

4. Tout d'abord, le paragraphe 1 est superflu : il n'énonce pas de règle et ressemble plutôt à une explication préliminaire que l'on pourrait aussi bien supprimer.

5. Le Rapporteur spécial a très judicieusement distingué entre l'application des principes énoncés dans l'article aux traités bilatéraux, d'une part, et aux traités multilatéraux, d'autre part. Lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux, M. Tounkine préfère le texte proposé par M. Castrén à la séance précédente (par. 67) qui est beaucoup plus simple. Comme M. Castrén encore, il estime que la disposition relative aux traités bilatéraux devrait constituer le premier paragraphe de l'article et non pas le troisième comme dans le texte proposé par le Rapporteur spécial.

6. Le Rapporteur spécial et M. Castrén ont l'un et l'autre envisagé deux cas : dans le premier, la partie lésée peut dénoncer le traité ou en suspendre l'exécution ; dans le second, la partie lésée peut mettre fin uniquement à la disposition du traité qui a été violée ou en suspendre l'exécution. Dans ce dernier cas, M. Tounkine ne pense pas que l'on puisse envisager de mettre fin à l'exécution proprement dite de l'une des dispositions d'un traité ; l'article ne devrait prévoir que la possibilité de suspendre l'application d'une disposition isolée. Il serait dangereux de reconnaître le droit de mettre fin à une partie seulement du traité ; nombreux sont les traités qui, de par leur nature, ne sauraient admettre pareille solution. En supprimant certaines dispositions d'un traité, on peut en changer radicalement le caractère essentiel.

7. Dans le cas de traités multilatéraux, M. Tounkine préfère une disposition se rapprochant du paragraphe 2 de l'amendement proposé par M. Castrén. Il ne saurait pas d'admettre que les parties ont le droit de mettre fin uniquement à la disposition du traité qui a été violée ou d'en suspendre l'exécution ; seul le droit de suspension devrait être spécifié.

8. Un problème se pose à propos des traités multilatéraux généraux, qui ont été établis, ou ont pour objet d'établir des règles de droit international général. Il ne serait pas judicieux de prévoir qu'un Etat aura le droit de dénoncer un traité de ce genre s'il arrive qu'un autre

Etat en viole des dispositions. La pratique internationale montre que de telles violations ne sont pas rares. Toutefois, dans de nombreux cas, il serait inadmissible qu'un Etat puisse se prévaloir de la violation commise par un autre Etat pour enfreindre une norme générale de droit international dans ses relations avec ledit Etat. Il serait donc souhaitable d'exclure les traités multilatéraux généraux de l'application de la règle énoncée dans le paragraphe 4 du projet du Rapporteur spécial et dans le paragraphe 2 de l'amendement de M. Castrén.

9. En ce qui concerne la définition d'une violation importante, donnée dans le paragraphe 2 du texte du Rapporteur spécial, les exemples cités semblent avoir été choisis un peu arbitrairement. M. Tounkine aurait préféré une formule générale, qui, tout en étant peut-être moins précise, aurait été plus utile pour les intéressés. Si la Commission se rallie à la méthode de l'énumération, M. Tounkine pencherait pour la liste d'exemples contenue dans le paragraphe 4 de l'amendement de M. Castrén, sous réserve que l'on supprime de son alinéa a) les mots « ou implicitement exclue ».

10. En ce qui concerne le paragraphe 5, M. Tounkine approuve pleinement la suggestion faite par le Rapporteur spécial selon laquelle les traités qui sont les instruments constitutifs d'organisations internationales doivent être exclus de l'application du projet d'articles en vertu d'une disposition générale. La présence d'une disposition de ce genre serait justifiée parce que chaque organisation internationale est une entité à part, à qui on peut laisser le soin de régler elle-même les difficiles problèmes qui peuvent se poser au sujet de son instrument constitutif. Ces instruments sont dans certains cas très différents des traités internationaux. Il n'y a cependant pas lieu de prévoir des exceptions pour les traités conclus dans le cadre d'une organisation internationale ; ce sont des traités ordinaires et toutes les dispositions du projet d'article doivent leur être applicables.

11. M. BRIGGS fait observer que la seule disposition de l'article 20 où figure une règle existante de droit international est l'alinéa a) du paragraphe 1 ; comme il est dit au paragraphe 10 du commentaire, il énonce « ce qui semble être un principe universellement reconnu, à savoir que la violation d'un traité, si grave soit-elle, ne suffit pas en soi à mettre fin au traité ». Le reste de l'article constitue une proposition, et une proposition qui ne repose ni sur la pratique des Etats ni sur les décisions des tribunaux internationaux, mais sur les théories des auteurs et sur des conjectures.

12. Le paragraphe 3 permet de mettre fin à un traité bilatéral par décision unilatérale. Le paragraphe 4 autorise un Etat à se dégager des obligations contractées par lui en vertu d'un traité multilatéral ; sur ce point, M. Briggs partage l'opinion de M. Tounkine : les traités multilatéraux généraux doivent être considérés comme formant une catégorie spéciale.

13. Le texte du Rapporteur spécial prévoit certains freins ou restrictions au droit unilatéral de mettre fin à un traité ou d'en répudier les dispositions ; en premier lieu, il restreint l'application de l'article 20 aux violations du traité qui présentent une certaine gravité, celles

qui sont qualifiées au paragraphe 2 d'« importantes ». D'après l'alinéa a) du paragraphe 2, une violation importante peut résulter de la répudiation du traité ; l'alinéa c) du paragraphe 2 en donne un autre exemple, le refus d'appliquer une disposition exigeant le recours à l'arbitrage ou au règlement judiciaire. Ces exemples ne soulèvent pas d'objection de la part de M. Briggs, mais il ne saurait guère admettre ceux qui sont donnés à l'alinéa b) du paragraphe 2, notamment celui qui est cité au sous-alinéa ii) : « ... dont la non-exécution est incompatible avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité ». Il n'est presque pas de violation qui ne tombe sous le coup de cette disposition, de sorte que tout le critère de l'« importance » de la violation paraît s'effondrer.

14. Un deuxième frein est prévu à l'article 25 de la section IV, qui énonce certaines mesures à prendre avant de mettre fin unilatéralement à un traité bilatéral ou rejeter unilatéralement les dispositions d'un traité multilatéral. Il y a loin de ces dispositions à la procédure consistant à soumettre à la Cour internationale de Justice la question de savoir s'il y a eu violation du traité, et, dans l'affirmative, si celle-ci a été « importante ».

15. En l'absence de clauses de sauvegarde plus satisfaisantes, M. Briggs préférerait donc pour l'article 20 un texte comprenant, d'abord, un énoncé du principe inscrit à l'alinéa a) du paragraphe 1 du texte du Rapporteur spécial, puis une déclaration affirmant le droit de suspendre l'application du traité jusqu'au moment où il aura été statué par la voie judiciaire sur les questions à résoudre. La Commission peut fort bien présenter aux gouvernements pareille suggestion, mais si elle estime que ce n'est pas chose faisable du point de vue politique, M. Briggs propose, comme autre solution, de conserver seulement dans l'article l'énoncé de principe qui figure à l'alinéa a) du paragraphe 1, en laissant à la pratique des Etats d'en fixer l'application concrète aux questions qui se présentent. Le système actuel, qui consiste à recourir à des mesures de représailles, n'inspire pas d'enthousiasme à M. Briggs, mais il croit préférable de laisser les choses en l'état où elles sont, plutôt que d'introduire dans le texte une faculté de répudiation unilatérale qui ne fait pas partie du droit international de l'époque actuelle.

16. M. Briggs est d'accord avec M. Tounkine ; il ne saurait être question de mettre seulement fin à l'application de la disposition du traité qui n'a pas été respectée ; le droit de suspendre l'application est tout ce qu'il convient de prévoir.

17. M. TABIBI estime que les difficultés que soulève l'article 20 tiennent à ce qu'il n'existe pas de mécanisme assurant un contrôle des traités et permettant de déterminer s'il y a eu violation. Il faut aussi éviter de compromettre la stabilité des accords internationaux en ouvrant trop largement, pour une seule partie, la porte à la répudiation des obligations du traité en prenant prétexte d'une violation commise par une autre partie.

18. Le moyen le plus aisé de trouver une solution à ce problème serait que les parties au traité créent elles-

mêmes la procédure voulue pour que le différend soit soumis à l'arbitrage ou à la Cour internationale de Justice. Lorsque l'accord ne peut se faire entre les parties sur cette procédure, il est difficile de dire laquelle est dans son bon droit. Il faudrait que l'article 20 énonce une règle générale applicable à ce genre de situation ; ses dispositions ne devraient pas être trop rigides, mais être conçues pour servir de guide.

19. Pour ce qui est du texte proposé par le Rapporteur spécial, le paragraphe 1 devrait en être supprimé. Aucune règle n'est énoncée à l'alinéa *a*), qui est donc superflu ; quant à l'alinéa *b*), M. Tabibi ne saurait l'accepter parce qu'un traité doit toujours être considéré comme formant un tout, et il ne convient donc pas de prévoir qu'il peut y être mis fin ou que l'application peut en être suspendue « en tout ou en partie ».

20. M. Tabibi partage l'opinion de M. Tounkine selon laquelle les traités multilatéraux généraux doivent faire l'objet de dispositions distinctes ; ils créent souvent eux-mêmes la procédure destinée à régler les cas de violation ; il est donc préférable de ne pas poser de règle trop rigide en la matière.

21. Pour ce qui est de la forme de l'article, M. Tabibi pense que le texte proposé par M. Castrén sera plus facilement accepté que celui du Rapporteur spécial. Il approuve la proposition du Rapporteur spécial tendant à disjoindre le paragraphe 5 et de le transposer dans un article distinct.

22. M. LACHS déclare que l'article 20 traite d'une question très importante. Il approuve, dans l'ensemble, la manière dont le Rapporteur spécial l'a abordée, et plus particulièrement son idée de la « violation importante ». Il a éprouvé quelques doutes au sujet de la construction de certaines parties de l'article, mais ses objections sont en partie dissipées par l'amendement qu'a proposé M. Castrén.

23. Pour définir des effets de la violation d'un traité, il faut trouver le point d'équilibre entre le maintien du principe *pacta sunt servanda* et la nécessité de sauvegarder la position de la partie victime.

24. Pour définir ce qui constitue « une violation importante » du traité, le Rapporteur spécial propose deux critères. Le premier est le critère formel indiqué au sous alinéa *b*) i) du paragraphe 2, qui rattache la définition à la formulation de réserves ; M. Lachs n'aime guère qu'il y soit question de « la formulation de réserves... implicitement exclue ». S'il s'agit d'une disposition que les parties considèrent comme importante, elles n'auraient pas manqué d'interdire expressément qu'il y soit fait des réserves. M. Lachs propose donc de modifier le sous-alinéa *b*) i) du paragraphe 2, de manière qu'il mentionne seulement des réserves « expressément interdites au termes de l'article 18... ».

25. Il partage les doutes exprimés par M. Tounkine et par M. Briggs au sujet de traités multilatéraux généraux. Il ne serait guère équitable qu'un Etat puisse se prévaloir de la violation d'un traité multilatéral général, par un autre Etat pour éviter de remplir ses propres obligations aux termes de ce traité.

26. A propos des traités multilatéraux généraux se pose également la question des traités qui ont un rapport déterminé avec des principes généraux du droit international. Il arrive parfois qu'un traité, comme la Charte des Nations Unies, confirme certains principes généraux de droit international ; ses dispositions sont alors déclaratoires du droit international et la source des obligations des parties se trouve hors du traité. Parfois aussi, en raison de la longue existence d'un traité, ces dispositions deviennent parties intégrantes du droit international. C'est ainsi que le Tribunal de Nuremberg a décidé que la Convention de La Haye (1907) et la Convention de la Croix-Rouge (1929) étaient, en 1939, devenues parties intégrantes du droit international ; le Tribunal a donc rejeté l'objection tirée du fait que l'Allemagne n'était pas liée par la Convention de la Croix-Rouge de 1929 dans ses relations avec les belligérants alliés qui n'y étaient pas parties<sup>1</sup>. D'autre part, dans l'affaire du *Droit d'asile* (Colombie/Pérou)<sup>2</sup>, l'une des parties, mais sans succès, excipé des dispositions de la Convention de Montevideo de 1933 sur le droit d'asile diplomatique comme preuve du droit coutumier, bien que l'autre partie impliquée dans l'affaire n'eusse pas ratifié ladite convention.

27. Il faudrait prévoir des exceptions à l'application de l'article 20 pour les traités qui consacrent des règles de droit international général ; sans quoi il serait tentant pour un Etat de trouver dans la violation du traité par un autre Etat un moyen facile d'éviter les obligations qui lui incombent en vertu d'une règle de droit international.

28. M. Lachs approuve la proposition du Rapporteur spécial de traiter dans une disposition générale la question des instruments constitutifs des organisations internationales. Cette question se pose à propos de nombreux articles du projet et le mieux, pour la régler, serait d'employer une formule générale.

29. M. BARTOŠ expose qu'outre la règle *pacta sunt servanda*, l'article 20 fait intervenir un certain nombre de principes reconnus en droit international. Le premier de ces principes est celui qui est énoncé à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, mais on peut se demander si ce principe ne souffre aucune exception.

30. En outre, la règle *pacta sunt servanda* est liée à la règle *do ut des*. Les auteurs parlent et la jurisprudence traite tant de l'obligation de respecter les traités que de l'équivalence de ce que s'accordent mutuellement les parties. Dans les traités modernes conclus sous les auspices des Nations Unies, on trouve fréquemment des dispositions selon lesquelles un Etat ne peut demander à un autre ce qu'il n'accorde pas lui-même, soit contrairement aux dispositions d'un traité, soit que l'interprétant de façon restrictive. Il découle du principe *do ut des* qu'une partie à laquelle on demande exécution est autorisée à refuser ce que l'autre partie n'accorde pas. Cela

<sup>1</sup> *Le procès de Nuremberg. Le verdict* [1946]. France, Ministère de l'information. Service de recherche des crimes de guerre, p. 71.

<sup>2</sup> CIJ, *Recueil*, 1950, p. 277 et suivantes.

entraîne le droit de suspendre éventuellement l'application d'une clause du traité jusqu'au moment où interviendra un règlement ou jusqu'à ce que réparation ait été obtenue.

31. D'après une règle fondamentale, déjà évoquée par M. Lachs, l'autorisation de refuser l'exécution d'un traité n'est pas absolue. Il y a des cas où l'on se trouve, de par la nature même de choses, dans un sens purement matériel, en présence de règles considérées comme faisant partie de l'ordre public international, qui ont une valeur de coutume générale. M. Lachs a rappelé à cet égard, à juste titre, l'interprétation que le tribunal de Nuremberg a donnée des conventions de Genève et de La Haye. Si l'on peut refuser certaines concessions prescrites par un traité, on ne peut refuser d'observer des règles ayant valeur de *jus cogens*, qui expriment un devoir absolu envers la communauté internationale, même si l'autre partie ne remplit pas les obligations qu'elle a assumées en vertu des mêmes règles.

32. Le Rapporteur spécial a, semble-t-il, soigneusement tenu compte des règles que vient de rappeler l'orateur et s'est vu contraint de les codifier comme règles *de lege ferenda*, ou ce qui revient ici pratiquement au même, comme règles de développement progressif du droit international. Il y a donc lieu d'examiner si la proposition du Rapporteur spécial satisfait aux principes et aux besoins de la communauté internationale moderne.

33. Tout d'abord, qu'est-ce qui peut être considéré comme une violation « importante » ? Et l'importance est-elle d'ordre objectif ou subjectif ? On touche ici au domaine dangereux de la divisibilité des clauses et la division peut elle-même porter préjudice. M. Bartoš pense, comme M. Tounkine, qu'il serait dangereux de prévoir la possibilité d'une dénonciation en n'importe quel cas de violation d'un traité.

34. Au sujet du paragraphe 5, M. Bartoš approuve les observations formulées par M. Lachs. Il serait difficile de donner de façon si explicite, à un organe relevant d'une organisation internationale mais qui n'est pas un organe judiciaire, le droit de se prononcer sur le point de savoir s'il y a violation ou non d'un traité et si les droits ou obligations d'une des parties sont éteints. Ici, la Commission du droit international passe du plan juridique au plan politique. La Charte elle-même ne prévoit pas autre chose qu'une suspension en cas de violation de ses propres dispositions. La Commission peut difficilement reconnaître à des organes qui ne sont pas de nature judiciaire des droits qui n'appartiennent qu'au juge.

35. M. Bartoš rend hommage aux efforts accomplis par le Rapporteur spécial, qui a recherché les problèmes auxquels on se heurte dans la réalité internationale actuelle ainsi que les moyens de les résoudre. Ces observations s'adressent aussi à la proposition de M. Castrén, qui, au fond, ne se distingue de celle du Rapporteur spécial que parce qu'elle est plus concise.

36. M. YASSEEN dit que le principe sur lequel repose l'article 20 est incontestable en droit judiciaire come en droit interne, mais la jurisprudence internationale ne l'éclaire guère. Toutefois, l'absence de jurisprudence ne

signifie pas nécessairement que la règle n'existe pas, surtout s'il s'agit d'une règle trop évidente. A ce propos, Lors McNair dit à juste titre : « Comme en droit interne, plus une proposition est élémentaire, plus il est difficile souvent de l'appuyer par des précédents judiciaires »<sup>3</sup>.

37. Au paragraphe 1 de l'article 20, l'alinéa a) énonce une réalité incontestable. Il est clair qu'un particulier ne pourrait invoquer devant un tribunal la violation d'un accord par l'autre partie pour déclarer que, de ce fait, cet accord n'est plus exécutoire. La possibilité d'une non-exécution est une option donnée à la partie lésée, mais si elle ne l'utilise pas, le traité reste en vigueur. Le principe énoncé à l'alinéa b) n'est pas moins incontestable. Il n'est même pas nécessaire d'en chercher les preuves en droit positif, car il découle logiquement de l'ensemble des mécanismes conventionnels.

38. Pour ce qui est de la thèse défendue par M. Briggs, qui approuve l'article 20 dans son principe à condition qu'il prévoie le recours à une juridiction, la difficulté n'est pas plus insurmontable ici que lorsqu'il s'agissait de la nullité résultant de l'erreur, du dol ou de la contrainte. Il a été possible de formuler des règles sur ces vices du consentement sans accepter forcément l'idée d'une juridiction obligatoire ni d'un engagement préalable de se référer à l'arbitrage. L'ordre international est encore un ordre très imparfait du point de vue des institutions et l'imprécision des règles du droit international, si on les compare à celles du droit interne, explique pour beaucoup les hésitations de la plupart des Etats lorsqu'il est question d'accepter au préalable la compétence d'une juridiction internationale, car ils ne savent pas exactement quelles sont les règles qu'elle leur appliquerait. Si, à cause de ce refus d'accepter la compétence d'une juridiction internationale, la Commission s'interdit de formuler des règles de droit international, elle risque d'aboutir à un texte qui retardera le développement du droit international. L'ordre juridique international dispose tout de même de plusieurs moyens pour résoudre les différends.

39. D'une manière générale, M. Yasseen est d'accord avec le Rapporteur spécial sur l'ensemble de l'article. Sir Humphrey a bien fait de retenir la notion de violation « importante ». En effet, la plupart des auteurs admettaient que toute infraction commise par une partie peut entraîner la dénonciation d'un traité par l'autre partie. Au début du vingtième siècle, seuls quelques auteurs voyaient la nécessité de traiter différemment une dérogation insignifiante et une violation importante. Cette distinction, tout à fait logique, s'est introduite progressivement dans la doctrine et elle est parfaitement justifiée. En outre, il convient de ne pas oublier que la notion d'importance est toute relative ; en effet, une règle peut avoir beaucoup d'importance pour une des parties et beaucoup moins pour l'autre.

40. Cependant, M. Yasseen éprouve des doutes à l'égard des cinq dernières lignes du paragraphe 4, en particulier sur l'opportunité d'appliquer les dispositions de ce paragraphe aux traités multilatéraux généraux.

<sup>3</sup> *The Law of Treaties*, 1961, p. 554.

41. D'autre part, comme l'a fait observer M. Lachs, certaines règles du *jus cogens* énoncées dans un traité ou une convention peuvent avoir leur source ailleurs que dans la convention, qui ne fait que déclarer l'existence de ces règles. La non-application d'un de ces principes de *jus cogens* formulé dans un des articles d'un traité ne dispense donc pas l'autre partie d'être liée par ce principe qui, même avant la conclusion du traité, avait force obligatoire.

42. M. Yasseen partage l'opinion de M. Tounkine sur la possibilité de dénoncer une seule clause d'un traité. Alors qu'il a soutenu que dans les autres cas de vice du consentement on pourrait peut-être annuler un seul article d'un traité — par exemple lorsqu'il est contraire au *jus cogens* — dans le cas présent on doit seulement permettre à la partie lésée de suspendre l'exécution de l'article qui n'a pas été observé par la partie coupable, car une dénonciation porterait atteinte à l'unité du traité et parfois à son indivisibilité. Il ne s'agit pas ici d'un article nul en soi, comme lorsqu'il est en contradiction avec une règle du *jus cogens*. Sa dénonciation n'a rien à voir avec sa valeur propre. Il faut donc permettre à un Etat qui ne veut pas faire valoir son droit de dénoncer le traité tout entier parce qu'un article n'a pas été exécuté, de suspendre l'exécution de cet article seul.

43. Enfin, pour ce qui est du paragraphe 5, M. Yasseen approuve la réserve faite dans le cas d'une violation importante d'un traité qui est l'instrument constitutif d'une organisation internationale, mais il ne convient pas d'assimiler à des instruments constitutifs de ce genre les traités conclus « dans le cadre » ou « au sein » d'une organisation internationale.

44. M. VERDROSS ne parlera pas de l'alinéa a) du paragraphe 1 sur lequel tout le monde est d'accord.

45. Il pense, comme M. Tounkine, qu'il y a lieu de distinguer nettement entre les conventions bilatérales et les conventions multilatérales. Pour ces dernières, il ne faudrait autoriser que la suspension de l'exécution, la convention demeurant en vigueur pour le reste. Il y a naturellement lieu d'excepter de la suspension les règles de *jus cogens*, comme l'a fait justement observer M. Lachs. La pratique internationale offre des exemples tels que les Conventions de la Croix-Rouge de 1929<sup>4</sup> et de 1949<sup>5</sup> sur le traitement des prisonniers de guerre, où il est expressément prévu qu'en cas de violation, par un Etat, des règles humanitaires relatives au traitement des prisonniers, les autres Etats n'ont pas le droit de suspendre l'exécution de leurs obligations. On se trouve donc en présence de règles clairement formulées de *jus cogens*, auxquelles il ne peut être dérogé, même en cas de violation par une autre partie.

46. En ce qui concerne le paragraphe 5, l'orateur estime qu'il y a lieu de distinguer entre la violation d'un traité qui est l'instrument constitutif d'une organisation internationale et celle d'un traité conclu sous les auspices d'une telle organisation ; dans ce dernier cas, il n'est

pas nécessaire de créer des règles dérogeant aux règles générales.

47. Mais le problème que posent les traités bilatéraux est plus difficile. Selon la doctrine dominante jusqu'ici, si une partie à un traité bilatéral se rend coupable d'une violation, l'autre partie peut soit demander l'exécution, soit dénoncer le traité. M. Briggs a eu raison de dire que les cas de dénonciation sont très rares dans la pratique internationale. Le plus récent peut-être est celui du traité conclu entre l'Égypte et le Royaume-Uni, que l'Égypte a déclaré nul à cause de l'affaire de Suez.

48. Reste la question particulièrement délicate de savoir ce que c'est qu'une violation « importante ». La Commission doit, ou bien admettre que la violation d'un traité bilatéral confère le droit de dénonciation, ou bien accepter la proposition de M. Briggs, qui aboutit à peu près au même résultat, car il reconnaît lui aussi que la partie innocente peut, en guise de représailles, suspendre l'application du traité. La Commission doit prendre une décision claire, car la distinction entre violations importantes et celles qui ne le sont pas ne répond à aucun critère objectif. Dans le cas d'un traité consulaire bilatéral ou d'un traité bilatéral d'établissement, quels sont les articles importants et ceux qui ne le sont pas ? La réponse est virtuellement impossible. Il faut donc, ou supprimer le mot « important » ou accepter la proposition de M. Briggs et n'accorder que le seul droit de suspension.

49. M. TSURUOKA dit que, sur le principe de l'article 20, sa position est très proche de celle qu'ont adoptée M. Verdross et M. Briggs. Devant la double nécessité de prévoir une sanction pour la violation d'un traité, sans toutefois par là porter atteinte à la sécurité de l'ordre juridique international, il est plutôt partisan, pour des raisons pratiques, de permettre à la partie lésée de suspendre l'exécution du traité.

50. Le point qui retient plus particulièrement son attention est l'opportunité de retenir l'expression « violation importante » au paragraphe 2. Dans l'affirmative il faudrait définir la notion d'importance. Pour cette définition, le Rapporteur spécial a eu l'idée de se référer à certaines dispositions de l'article 18 de la première partie concernant le droit de formuler des réserves. Certes, il existe quelques points communs entre l'idée d'une disposition importante et l'idée d'une disposition sur laquelle la formulation de réserves est interdite. Mais ces deux idées sont malgré tout distinctes et d'ailleurs la disposition énoncée au sous-alinéa b) i) du paragraphe 2 a peu de chance d'être appliquée dans le cas des traités bilatéraux, car, dans ces traités, les clauses relatives à des réserves sont très rares. M. Tsuruoka préférerait donc supprimer cette référence et donner une définition directe de la notion d'importance.

51. Pour M. ROSENNE quelques-unes des difficultés auxquelles l'article donne lieu sont dues au fait que la Commission traite de généralités et qu'elle doit tenir compte de nombreux types différents de traités ainsi que de la diversité des violations qui peuvent se produire et qui se produisent en effet. Il se demande si les suggestions variées tendant à ranger les traités en catégories diffé-

<sup>4</sup> Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. 118, p. 345 et suivantes.

<sup>5</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 75, p. 135 et suivantes.

rentes s'avéreront satisfaisantes. Peut-être faudra-t-il encore en envisager d'autres.

52. M. Rosenne est en général d'accord avec les conceptions très voisines du Rapporteur spécial et de M. Castren dans son amendement. Quelle que soit la forme que l'article revêtira en fin de compte, il faudra définir la règle contenue dans l'alinéa 1 a) du texte du Rapporteur spécial, et il ne serait pas entièrement juste de prétendre que le principe général figure déjà dans les articles 2 et 3 de la section I du second rapport.

53. Comme l'a fait observer M. Tabibi, de nombreux traités comportent des dispositions expresses relatives à la violation. C'est ainsi que nombre d'instruments bilatéraux et multilatéraux contiennent une clause compromissoire conférant juridiction à la Cour internationale de Justice pour les différends nés de leur interprétation ou de leur application. On en trouve un exemple plus complexe dans les dispositions soigneusement élaborées de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail qui traitent des allégations de violation en matière de conventions internationales du travail. L'article 20 ne saurait être libellé en termes de règle supplétive et doit indiquer clairement que des dispositions spéciales de ce genre — qu'elles soient incorporées dans le traité lui-même ou dans un instrument subsidiaire — ont le pas sur les règles plus générales qui figureront dans l'article.

54. M. Rosenne ne pense pas, comme quelques membres de la Commission, qu'un mécanisme judiciaire, et en particulier la Cour internationale, soit le seul qui puisse dûment connaître des violations d'un traité. Ce peut être l'ultime objectif auquel aspirer, mais, dans l'état actuel de la communauté internationale et vu les idées générales qui régissent de nos jours les relations internationales, il n'est nullement convaincu que toute violation donne lieu à un différend justiciable. Toutefois, une disposition, qu'elle soit de nature politique ou judiciaire, prévoyant le recours à une tierce partie et ayant quelque analogie avec l'article 33 de la Charte, aurait son utilité, en particulier si elle est rédigée en termes un peu plus précis, comme le Rapporteur spécial le propose dans un article ultérieur.

55. Au stade actuel, M. Rosenne peut accepter en principe les propositions du Rapporteur spécial et de M. Castren au sujet de la définition d'une violation importante ; il préférerait toutefois le texte du premier, mais dans les deux cas sans la modification proposée par M. Tounkine. Vu la teneur des discussions qui se sont déroulées à la session précédente, et eu égard aux conclusions de la Commission sur le droit implicite de faire des réserves, il est nécessaire de faire figurer dans l'article une référence à l'article 18 de la première partie du rapport.

56. Dans le cas des traités bilatéraux, il n'est guère possible de définir la violation importante en se référant aux critères relatifs à l'admissibilité des réserves, puisque la Commission a décidé que tout droit à réserve est exclu pour des traités de ce genre. Par conséquent, chaque disposition doit être considérée comme importante pour les deux parties, et, de même, toute violation est une

violation importante. Ceci est aussi vrai probablement pour les traités conclus entre un petit nombre d'Etats. Dans le cas des traités multilatéraux toutefois, il se peut qu'une disposition importante pour une partie ne le soit pas nécessairement pour les autres, et on ne voit pas très bien comment une question d'ordre aussi subjectif pourrait être soumise au jugement politique ou judiciaire d'une tierce partie.

57. Si l'on conserve l'alinéa 2 c) du Rapporteur spécial, il faudra bien préciser qu'un Etat qui a accepté la juridiction et qui est amené devant la Cour conserve intégralement son droit de soulever des exceptions préliminaires.

58. Au surplus, il faudrait harmoniser la rédaction de cette disposition avec le texte du paragraphe 1 de l'Article 94 de la Charte, par lequel chaque membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour, mais où il n'est pas question d'accepter l'arrêt de cette instance internationale. Il y a une différence entre se conformer et accepter. Ainsi, l'un des derniers arrêts rendus par la Cour internationale n'a pas été accepté par l'une des parties au litige ; cette partie a été jusqu'à informer tous les Membres des Nations Unies, par l'entremise du Secrétaire général, des motifs qu'elle avait de ne pas accepter cet arrêt, tout en annonçant que, suivant les obligations qui lui incombent en vertu de l'Article 94 de la Charte elle se conformerait audit arrêt.

59. M. Tounkine a dit que l'on devrait prévoir une disposition spéciale pour les traités multilatéraux généraux ; c'est là une proposition fort intéressante, mais avant de s'engager de façon définitive sur ce point, M. Rosenne voudrait d'abord voir comment une telle disposition pourrait être formulée.

60. En ce qui concerne les recours possibles en cas de violation, sur les trois qui sont mentionnés : extinction, dénonciation ou suspension, seul le second est défini dans l'article 1 du deuxième rapport du Rapporteur spécial. M. Rosenne ne voit pas très bien ce qu'il faut entendre par extinction ou suspension ; il présume que, lorsqu'il y a suspension, la partie ou les parties innocentes refuseront momentanément de s'acquitter de leurs obligations aux termes du traité après la violation dudit traité dont s'est rendue coupable la partie en défaut. Mais alors il s'agit de savoir pendant combien de temps elles opposeront ce refus et quelles seront les relations juridiques entre les parties pendant cette période.

61. Il semblerait préférable de retenir le terme de dénonciation pour décrire le moyen de remédier à une violation, étant entendu que l'Etat ou les Etats lésés ont, comme d'habitude, le droit de choisir les mesures à prendre.

62. Certains membres se sont aventurés dans d'autres domaines du droit international, notamment le droit de représailles, vraisemblablement dans les limites fixées par la Charte et conformément aux règles du *ius cogens*. Si la Commission estime que la situation née de la violation d'un traité entre dans la sphère d'application du droit contemporain en matière de représailles, il faudra alors qu'elle le dise expressément au lieu de chercher à utiliser

quelque autre formule qui ne ferait peut-être que créer la confusion.

63. Il faudrait que l'article mentionne le moment où l'Etat lésé doit prendre une décision, cela en vue de compléter les dispositions de l'article 4.

64. Sur la question de la divisibilité, M. Rosenne réserve sa position jusqu'au moment où la Commission examinera ce point dans le cadre de l'article 26 de la section IV.

65. La proposition qu'a faite le Rapporteur spécial de considérer séparément les instruments constitutifs d'organisation internationales lui paraît tout à fait heureuse.

66. Le PRÉSIDENT, qui prend la parole en tant que membre de la Commission, déclare que l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 20 a son utilité, même s'il n'énonce pas de règle de conduite pour les Etats.

67. Il appuie la proposition de M. de Luna tendant à développer l'alinéa b) de ce même paragraphe 1 de manière qu'il couvre aussi bien la violation qui consiste en un acte illicite que les violations importantes.

68. Quant à la disposition énoncée à l'alinéa a) du paragraphe 2 et que M. Castrén a supprimée dans son amendement, elle mérite d'être retenue.

69. La définition de la violation importante donnée par le Rapporteur spécial est acceptable et la disposition contenue à l'alinéa c) du paragraphe 2 fournit un exemple utile d'une catégorie importante de violation.

70. Le paragraphe 3 est également acceptable en tant qu'expression d'une règle établie de droit international.

71. C'est à propos du paragraphe 4 que se posent les problèmes les plus épineux. Le droit de mettre fin au traité ou d'en suspendre l'application, si tant est qu'il constitue un principe général de droit, doit être reconnu non seulement dans le cas des traités bilatéraux mais aussi dans le cas des traités multilatéraux qui prévoient un échange réciproque de concessions et où le caractère contractuel du *do ut des* est évident. Toutefois, cette possibilité n'existe peut-être pas dans la même mesure s'il y a violation d'un traité multilatéral énonçant des règles générales de droit que les autres parties doivent continuer à respecter. Car si la violation d'un contrat en droit interne engendre le droit de suspendre ou de mettre fin à l'application dudit contrat, la violation du droit interne par l'un de ses sujets ne donne pas aux autres le même privilège, sinon ce serait bientôt l'anarchie. De même sur le plan international, une infraction aux dispositions de la Convention sur le plateau continental n'autorise pas les autres parties à empiéter sur le plateau continental de la partie qui est en défaut, car elles porteraient alors atteinte aux droits et aux intérêts que pourraient avoir d'autres Etats au maintien de la légalité et de l'ordre dans ce domaine.

72. Toutefois il n'est pas certain que le problème soit résolu si les autres parties, c'est-à-dire celles qui sont fidèles à leurs obligations aux termes du traité, doivent se contenter du droit de suspendre l'application de traité

multilatéral à l'égard de l'Etat en défaut, et n'ont pas le droit de considérer le traité comme éteint en ce qui concerne ledit Etat. Les autres parties pourraient avoir intérêt à priver l'Etat en défaut de sa qualité de partie au traité avec tous les droits qui en résultent comme celui de participer à sa révision et le prestige de conserver la qualité de partie, même si ses droits sont suspendus. Au surplus, le droit de suspension risque de provoquer les mêmes difficultés dans le maintien du droit et de l'ordre en général que celles créées par l'exercice du droit de considérer le traité comme éteint à l'égard de l'Etat en défaut.

73. De l'avis de M. Jiménez de Aréchaga, le point essentiel consiste dans le fait que le droit des parties fidèles au traité de suspendre ce dernier ou d'y mettre fin, ne les libère pas de leurs obligations mutuelles et de leur devoir de respecter l'intérêt général que représente le maintien de l'ordre international. L'alinéa a) du paragraphe 4 contient un passage à cet effet qu'il conviendrait peut-être de mieux souligner ; il prévoit qu'une partie ne peut exercer le droit de mettre fin à un traité ou d'en suspendre l'exécution que « dans ses relations avec l'Etat en défaut ». Il y aurait peut-être lieu d'ajouter les mots « sans porter atteinte aux droits et aux intérêts des autres Etats fidèles au traité ».

74. La possibilité pour les parties de prendre une décision collective, qui est prévue à l'alinéa b) du paragraphe 4, représente un heureux apport au développement progressif du droit en la matière, et qui ne figure pas dans le texte de M. Castrén.

75. La règle proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 5 est utile, mais il faudrait distinguer entre les traités élaborés sous les auspices d'une organisation internationale, qui, ensuite, n'a plus rien à voir avec ces traités, et ceux dont l'exécution est placée sous le contrôle d'une organisation internationale. Dans le premier cas, les Etats parties ne doivent pas être privés des droits qui seraient les leurs en vertu du paragraphe 4.

76. L'orateur sera en mesure d'appuyer les propositions du Rapporteur spécial si l'article 20 est amendé de manière à tenir compte des observations qu'il vient de présenter.

77. Plusieurs orateurs, constate M. CASTRÉN, ont estimé que le projet du Rapporteur spécial donne des droits trop étendus à la partie lésée. Il admet qu'il serait peut-être prudent de faire une exception dans le cas des traités généraux multilatéraux.

78. D'autre part, on a invoqué également le principe de l'indivisibilité des traités. Or, c'est un problème que la Commission examinera ultérieurement, à propos de l'article 26. Lorsqu'il s'agit de violation moins grave, certains orateurs sont partisans de ne permettre que la suspension de l'exécution d'un traité. Dans la pratique, les cas qui peuvent se présenter sont tellement différents qu'il conviendrait de prévoir des règles très souples, comme le Rapporteur spécial a justement tenté de le faire. En effet, il peut arriver qu'une seule disposition d'un traité soit d'une extrême importance. D'autre part,



la violation d'un article peut nuire très gravement aux autres parties et, dans ces conditions, le droit de dénonciation paraît justifié.

79. Selon la procédure proposée à l'article 25, tous les cas envisagés à l'article 20 doivent être soumis à un contrôle assez efficace et, d'une manière générale, il est possible de trouver des solutions acceptables. L'article 20 offre donc quelques garanties contre des abus éventuels.

80. M. TOUNKINE fait observer qu'il semble y avoir quelque malentendu sur la portée de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 dans le texte du Rapporteur spécial. Certains membres de la Commission ont affirmé qu'il traduisait un principe essentiel, mais, de l'avis de M. Tounkine, ce n'est qu'une paraphrase de la maxime *pacta sunt servanda*, sur laquelle repose tout le projet d'articles. Le reste de l'article 20 a trait aux dérogations à ce principe.

81. L'alinéa *b*) du paragraphe 1 a un caractère extrêmement général et fournit seulement une explication, sans poser de règle. Contrairement à l'avis exprimé par M. Briggs, M. Tounkine estime que, lorsqu'il y a violation importante du traité, la seule règle bien établie est que celle-ci donne droit à l'autre partie ou aux autres parties de dénoncer le traité ou de s'en retirer. Ce droit a souvent été invoqué aux fins d'annulation d'un traité, de sorte que le principe doit être considéré comme *lex lata*.

82. Les traités multilatéraux généraux qui sont purement déclaratoires des normes coutumières du droit international ne posent pas de problème, car même la dénonciation par une partie ne saurait conférer aux autres le droit de répudier leurs obligations, qui peuvent avoir leur source soit dans le droit coutumier, soit dans le droit conventionnel. Les traités multilatéraux généraux de l'époque actuelle devraient être mis sur le même pied que les règles coutumières, qui sont devenues partie intégrante du droit international général.

83. M. Tounkine hésiterait à n'exclure du champ d'application de l'article 20 que les règles découlant de traités multilatéraux et possédant le caractère de *jus cogens*.

84. Il approuve les observations de M. Yasseen sur l'inutilité d'élaborer des normes de droit international tant qu'il n'existe pas de juridiction internationale obligatoire. C'est une question qu'il faudra examiner dans un autre contexte, en dehors du droit des traités.

85. Comme M. Rosenne, M. Tounkine pense qu'il faudrait clairement indiquer que, lorsqu'un traité contient des dispositions expresses sur sa propre violation, ou lorsque l'instrument constitutif d'une organisation internationale prévoit le mécanisme voulu pour régler les violations d'une convention conclue dans le cadre de cette organisation, cette *lex specialis* prévaut sur toute règle qui pourrait être posée à l'article 20.

*La séance est levée à 18 heures.*

## 693<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 5 juin 1963, à 10 heures*

*Président* : M. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA

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

[Point 1 de l'ordre du jour]

(Suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 20 de la section III du second rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/156/Add.1).

#### ARTICLE 20 (EXTINCTION OU SUSPENSION D'UN TRAITÉ À LA SUITE DE SA VIOLATION)

2. Comme M. Yasseen, M. de LUNA s'inquiète devant l'opinion exprimée par M. Briggs à la séance précédente (par. 11) au sujet des principes énoncés à l'article 20. M. Briggs croit qu'exception faite de l'alinéa *a*) du paragraphe 1, le texte ne repose que sur la doctrine et sur des spéculations d'ordre logique. Mais l'orateur estime que le Rapporteur spécial a remarquablement énoncé le problème et a proposé une solution juste.

3. Allant plus loin que M. Tounkine, M. de Luna maintient que le principe selon lequel « une violation importante d'un traité par l'une des parties donne à l'autre partie ou aux autres parties le droit de dénoncer le traité, ou de s'en retirer, ou d'en suspendre, en tout ou en partie, l'exécution », ne constitue pas une exception à la règle *pacta sunt servanda*, mais au contraire un corollaire du principe établissant le caractère sacré des traités. Dans l'application de ses dispositions, un traité ne doit pas être contraire au principe de la bonne foi sans laquelle la règle *pacta sunt servanda* est dénuée de sens. C'est ce qui explique la maxime des juristes romains : « *fragenti fidem, fides non est servanda* ».

4. Selon un principe universellement reconnu, le manquement à l'obligation d'agir de bonne foi dans l'exécution d'un contrat, en droit interne, constitue un dol qui autorise la dénonciation du contrat par la partie lésée, sans préjudice des dommages-intérêts. Ce principe a été maintes fois proclamé par la jurisprudence internationale, par exemple dans l'affaire des *Nationaux polonais de Dantzig*<sup>1</sup>, dans celles des *Emprunts serbes* et des *Emprunts brésiliens*<sup>2</sup> et dans l'affaire des *Pêcheries de la côte septentrionale de l'Atlantique*<sup>3</sup> dans lesquelles la Cour permanente de Justice internationale et la Cour permanente d'arbitrage ont insisté sur la notion de la bonne foi. On peut rappeler aussi que, dans la Charte des Nations Unies, les Etats Membres sont tenus de « remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées » (Article 2, paragraphe 2).

<sup>1</sup> CPJI, série A/B, n° 44.

<sup>2</sup> CPJI, série A, n° 20/21.

<sup>3</sup> *Travaux de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye*, New York, 1921, Oxford University Press, p. 147 et suivantes.