

Document:-
A/CN.4/SR.710

Compte rendu analytique de la 710e 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>)*

710^e SÉANCE

Vendredi 28 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)

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ
DE RÉDACTION (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la décision du Comité de rédaction d'éliminer la disposition sur la disparition d'une partie au traité, qui faisait l'objet du paragraphe 1 du texte initial de l'article 21 (A/CN.4/156/Add.1).

ARTICLE 21 (DISPARITION D'UNE PARTIE AU TRAITÉ)

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que son article 21 initial traitait de trois problèmes distincts : la disparition de l'une des parties au traité, la disparition de l'objet du traité, et la survenance de la non-licéité d'exécution en raison d'une nouvelle règle du *jus cogens*. Lors de la première lecture, la discussion a montré qu'il y avait lieu de traiter de ces trois sujets dans des articles séparés. C'est pourquoi il avait soumis au Comité de rédaction trois projets d'articles, dont le premier était intitulé « Disparition d'une partie au traité », et portait le numéro 21.

3. Au sein de la Commission, le paragraphe 1 de l'article 21, qui traite de la disparition d'une partie au traité, n'a trouvé que très peu d'appui. Au Comité de rédaction, il est apparu qu'il n'était pas possible de rédiger un article satisfaisant sur l'impossibilité d'exécution résultant de cette disparition, sans parler de la succession d'Etats. Le Comité de rédaction a donc décidé d'écarter la disposition qu'il avait soumise en tant que nouvel article 21. Cela ne signifie pas naturellement que la totalité de l'article 21 initial ait été supprimée : les deux autres dispositions qui font l'objet de cet article ont été incorporées dans l'article 21 *bis*) et dans l'article 22 *bis*) tels que les propose maintenant le Comité de rédaction.

4. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission est d'accord pour supprimer la disposition sur la disparition d'une partie au traité, qui figure au paragraphe 1 de l'article 21 initial.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 21 *bis*) (SURVENANCE D'UNE SITUATION
RENDANT L'EXÉCUTION IMPOSSIBLE)

5. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, donne lecture du texte du nouvel article 21 *bis*) sur la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible que le Comité de rédaction a proposé :

« 1. Une partie peut invoquer l'impossibilité d'exécuter un traité comme un motif pour mettre fin au traité lorsque cette impossibilité résulte de la disparition complète et permanente de l'objet des droits et obligations stipulés dans le traité.

2. S'il n'est pas évident que l'impossibilité d'exécution sera permanente, elle peut être invoquée seulement comme motif pour suspendre l'application du traité. »

6. La question de l'impossibilité subséquente d'exécution en raison de la disparition de l'objet avait été traitée à l'origine dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 21. Le paragraphe 1 de l'article 21 *bis*) est plus court que le paragraphe 2 de l'article 21 primitif et ne fait plus de distinction entre la disparition de l'objet physique et la disparition « de l'arrangement ou du régime juridique auquel se rapportaient directement les droits et obligations créés par le traité ». Vu les difficultés d'interprétation auxquelles l'emploi de termes tels que « arrangement » ou « régime juridique » pourraient donner lieu, le Comité de rédaction a décidé d'énoncer la règle en termes assez larges pour couvrir la disparition tant de l'objet physique que d'éléments métaphysiques tels qu'un régime juridique.

7. Le paragraphe 2 de l'article 21 *bis*) est une version abrégée du paragraphe 3 de l'article 21 primitif.

8. M. PAREDES, examinant les dispositions du paragraphe 1, trouve la règle exigeant la disparition complète de l'objet par trop rigoureuse car, sans disparaître entièrement, l'objet peut détériorer au point de ne plus répondre au but auquel il était destiné. Si, par exemple, un traité est conclu portant louage à bail international d'une île au large de laquelle se trouvent des peuplements abondants de poissons ou d'autres espèces marines qui intéressent un Etat et si ces peuplements viennent à diminuer considérablement ou à disparaître, doit-on dire que le traité ou le bail en question subsiste néanmoins ? Ou encore, si un fleuve navigable cesse de l'être à la suite d'une baisse importante du niveau des eaux ou parce que le courant est devenu trop rapide, dira-t-on que les droits et obligations assumés ou imposés en matière de navigation subsistent toujours ?

9. Dans la disposition qui est à l'examen, il suffirait d'affirmer le droit de demander qu'il soit mis fin au traité lorsque son objet ne répond plus aux buts visés par les parties au moment de la conclusion du traité ou lorsque son exécution est devenue impossible à partir du moment où elle a été proposée.

10. M. LACHS appuie l'ensemble de l'article, bien qu'il faille tenir le plus grand compte du point soulevé par M. Paredes. Un autre exemple serait celui d'un traité entre deux Etats par lequel ceux-ci se concéderaient des droits de pêche réciproques. Les peuplements de poissons peuvent être épuisés dans les eaux de l'un des deux Etats, mais non pas dans celles de l'autre Etat. Dans ce cas, la disparition de l'objet ne serait complète qu'en ce qui concerne l'une des deux parties seulement, mais elle exercera un effet décisif sur la possibilité d'exécuter le traité.

11. M. TOUNKINE croit, lui aussi, qu'il semble y avoir une lacune dans le paragraphe 1 de l'article. Pour remé-

dier dans une certaine mesure à la difficulté signalée par M. Paredes, il propose de supprimer le mot « complète » et peut-être aussi le mot « permanente ». S'il était simplement indiqué, au paragraphe 1, que l'impossibilité résulte de la disparition de l'objet du traité, la disposition devrait se révéler généralement satisfaisante si on l'interprète comme le fait le Rapporteur spécial.

12. Au paragraphe 2, M. Tounkine propose de remplacer les mots « impossibilité d'exécution » par les mots « disparition de l'objet ».

13. M. VERDROSS approuve les suggestions faites par M. Tounkine au sujet du paragraphe 2. Mais il lui semble que, puisqu'on parle au paragraphe premier d'un traité dont l'objet a complètement disparu, on ne devrait pas dire que l'une des parties au traité peut invoquer l'impossibilité d'exécuter le traité, car avec la disparition totale de son objet, le traité cesse automatiquement d'être en vigueur.

14. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte la suppression du mot « complète »; il propose en outre d'ajouter, après le mot « disparition », les mots « ou de la destruction ». Ces deux modifications, grâce auxquelles serait réglé le cas où l'objet matériel ne disparaît pas effectivement, mais subit de tels dommages qu'il ne peut être restitué en l'état, devraient permettre de remédier dans une large mesure à la difficulté soulevée par M. Paredes.

15. Sir Humphrey a été quelque peu surpris que l'on ait cité comme exemple des traités relatifs aux pêches. Les bancs de poissons disparaissent ou se déplacent pour des raisons tout à fait mystérieuses; d'autre part, une pêche excessive peut rapidement conduire à l'épuisement des peuplements de poisson. En fait, l'épuisement de ces peuplements est une question si complexe que la Commission devrait hésiter à en prendre argument pour apporter des réserves aux dispositions de l'article 21 *bis*).

16. Sir Humphrey reconnaît que l'adjectif « complète » est trop fort et devrait être supprimé mais il insiste pour que la Commission conserve le mot « permanente ». Un élément indispensable de la théorie de l'impossibilité subséquente est que l'on ne peut s'en prévaloir en cas d'impossibilité temporaire; il faut au moins qu'elle soit de longue durée. Une raison supplémentaire de conserver le mot « permanente » est la nécessité de bien marquer le contraste avec les dispositions du paragraphe 2.

17. Le Rapporteur spécial ne peut approuver les observations de M. Verdross, qui a critiqué la rédaction du paragraphe 1 parce que l'impossibilité d'exécution devrait automatiquement entraîner l'extinction du traité, sans qu'il soit nécessaire, pour une partie, d'invoquer l'impossibilité. En fait, les situations du genre de celle qui est envisagée à l'article 21 *bis*) ne vont pas toujours sans prêter à controverse; or, l'objet même des articles de procédure est de fixer les règles s'appliquant aux différends qui peuvent se produire au sujet des diverses dispositions de fond: il est donc nécessaire de dire que la partie intéressée pourra invoquer l'impossibilité d'exécution. Il ne suffit pas de dire que l'impossibilité d'exécution met fin au traité. Cependant, il y aurait lieu d'ajouter une

clause de sauvegarde pour le cas où un Etat ne prendrait aucune disposition, parce que l'impossibilité d'exécution serait manifeste. En pareil cas, il ne faudrait pas que l'on puisse ultérieurement accuser l'Etat dont il s'agit de ne pas s'être acquitté des obligations qui lui incombent en vertu du traité: rien ne doit empêcher cet Etat, pour écarter une réclamation de ce genre présentée tardivement, d'invoquer l'impossibilité d'exécution.

18. M. LACHS répond qu'il n'a parlé des pêches qu'à titre d'illustration; mais on pourrait citer d'autres exemples et la question reste très réelle. Cependant, il admet le raisonnement du Rapporteur spécial et il propose que l'ensemble de la question fasse l'objet d'une mise au point dans le commentaire.

19. Le PRÉSIDENT dit que s'il n'y a pas d'opposition, il considérera que la Commission accepte la proposition du Rapporteur spécial tendant à remplacer, au paragraphe 1, les mots « la disparition complète et permanente de l'objet » par les mots « la disparition permanente ou la destruction de l'objet ».

Il en est ainsi décidé.

20. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter leurs observations sur la proposition de M. Tounkine tendant à remplacer, au paragraphe 2, les mots « l'impossibilité d'exécution » par les mots « la disparition de l'objet ».

21. M. PAREDES insiste pour que le mot « exécution » soit conservé, l'expression « impossibilité d'exécution » ayant une portée plus large que l'expression « disparition de l'objet ». Comme il a été déjà souligné, il peut arriver que l'exécution devienne impossible alors même que l'objet subsiste, si ce dernier ne répond plus au but auquel il était destiné. Si le texte ne se réfère qu'à la disparition de l'objet, l'article aura une portée trop restreinte.

22. M. BARTOŠ appuie l'objection soulevée par M. Paredes. Il existe en effet dans la pratique des cas où il y a une impossibilité d'exécution résultant de la disparition, peut-être provisoire, de l'objet des droits et obligations découlant d'un traité. S'il s'agit, par exemple, d'un traité entre deux Etats portant sur la livraison de certaines quantités d'électricité produite au moyen d'un barrage qui vient à être détruit, l'exécution des obligations découlant de ce traité devient impossible et il n'est pas certain que le bassin d'accumulation puisse être reconstitué. Au bout d'un certain nombre d'années, ce bassin est reconstitué et la production d'énergie électrique reprend. Y a-t-il alors obligation de reprendre la livraison d'électricité, ou bien le traité a-t-il été éteint par la disparition de son objet? Dans le cas concret qu'il a présent à l'esprit, au cours des négociations entre les Etats intéressés, les experts n'ont pas répondu de façon concluante à la question de savoir s'il fallait considérer l'objet comme disparu et sa destruction complète et irréparable, ou bien s'il s'agissait d'une situation provisoire.

23. Lorsqu'il s'agit de l'impossibilité d'exécution, le point délicat n'est pas le fait que l'objet a disparu, mais

les circonstances qui ont entouré cette disparition. Il est parfois difficile de dire si l'impossibilité d'exécution sera ou non permanente.

24. M. CASTRÉN comprend les préoccupations de M. Paredes et les explications qu'a données M. Bartoš l'ont convaincu qu'il faut conserver le texte du Comité de rédaction. Une autre raison à cela est la nécessité de garder la même expression dans les deux paragraphes de l'article.

25. M. TOUNKINE n'insiste pas pour l'adoption de son amendement au paragraphe 2. En conservant l'expression « impossibilité d'exécution » on donnera à la disposition une portée plus large.

26. Le PRÉSIDENT constate que, dans ce cas, le paragraphe 2 reste sans changement. Il met aux voix l'article 21 bis) avec les modifications du paragraphe 1 qui ont déjà été adoptées.

A l'unanimité, l'article 21 bis) est adopté sous sa forme modifiée.

ARTICLE 22 (CHANGEMENT FONDAMENTAL DES CIRCONSTANCES)

27. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le nouveau texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 22 se lit comme suit:

« 1. Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 et 3, un changement des circonstances qui existaient lors de la conclusion du traité, ne saurait être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour cesser d'y être partie.

2. Lorsqu'un changement fondamental s'est produit en ce qui concerne un fait ou une situation existant au moment de la conclusion du traité, il peut être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour cesser d'y être partie:

a) si l'existence de ce fait ou de cette situation constituait une base essentielle du consentement des parties au traité; et

b) si ce changement est de nature à modifier complètement, sous un rapport essentiel, le caractère des obligations assumées dans le traité.

3. Le paragraphe 2 ne s'applique pas:

a) à un traité qui établit un règlement territorial;

b) ni à des changements de circonstances que les parties ont prévus dans le traité lui-même. »

28. Sous sa forme initiale l'article 22 (A/CN.4/156/Add.1) était intitulé: « La théorie *rebus sic stantibus* » et énonçait la règle en détail, indiquant aux paragraphes 3, 4 et 5 un certain nombre d'exceptions. Afin de concilier les différentes opinions qui ont été exprimées à la Commission, le Comité de rédaction a produit un texte en trois paragraphes beaucoup plus court.

29. Au paragraphe 1, on a conservé l'énoncé négatif de la règle pour donner suite au vœu de la majorité des membres de la Commission; on a voulu souligner ainsi qu'il s'agit d'une règle exceptionnelle et non pas normale.

30. Le paragraphe 2 énonce les conditions dans lesquelles cette règle s'applique; sa rédaction s'est révélée très délicate. Une bonne partie de la substance du paragraphe 2 initial a été conservée, mais le libellé a été considérablement simplifié. Le Comité de rédaction a, en particulier, tenu compte des doutes exprimés au cours de la discussion sur la question de savoir si les alinéas b) et c) du paragraphe 2 primitif devaient être alternatifs ou cumulatifs.

31. Le paragraphe 3 énumère les exceptions à la règle; la première, indiquée à l'alinéa a), vise les cas mentionnés au paragraphe 5 du texte initial. L'expression « règlement territorial » s'appliquerait aux droits subsidiaires découlant d'un transfert de territoire.

32. L'alinéa b) s'applique au cas où le traité contient effectivement des dispositions relatives au changement des circonstances. Cette exception a recueilli l'approbation générale, mais Sir Humphrey croit savoir que M. Yasseen maintient son objection.

33. M. YASSEEN estime que le projet du Comité de rédaction est nettement plus précis que le texte initial. Cependant, il désire faire une remarque d'ordre général.

34. Le principe *rebus sic stantibus* est une règle générale qui a une portée bien définie. On peut imposer des conditions et des limites à l'application de ce principe, mais il n'y a pas lieu d'hésiter à l'appliquer si ces conditions sont réunies. Or, le paragraphe 1 du texte proposé par le Comité de rédaction ne paraît pas refléter un état d'esprit favorable à l'application de cette règle — bien au contraire.

35. Pour M. Yasseen, le paragraphe 1 n'est pas indispensable, car il n'énonce pas vraiment une règle de droit, mais témoigne plutôt d'un certain état d'esprit à l'égard du principe *rebus sic stantibus*. Il propose donc de supprimer ce paragraphe. L'article 22 se composerait alors de deux paragraphes seulement, le paragraphe 2 du texte actuel devenant le paragraphe premier du nouveau texte, dont les termes pourraient être les suivants: « Un changement fondamental qui se produit en ce qui concerne un fait ou une situation existant au moment de la conclusion du traité peut être invoqué comme motif de mettre fin au traité ou de cesser d'y être partie ».

36. D'autre part, à l'alinéa b) du paragraphe 2 actuel, il y aurait lieu de supprimer le mot « complètement », car il suffit de dire que le changement en question est de nature à modifier « sous un rapport essentiel » le caractère des obligations assumées dans le traité. Il serait excessif d'exiger une modification complète; pareille stipulation pourrait interdire l'application de la règle *rebus sic stantibus*.

37. Le paragraphe 3 contient, à l'alinéa b), des dispositions essentielles que M. Yasseen ne juge pas incompatibles avec sa position à l'égard du principe *rebus sic stantibus*, qu'il considère comme une règle du *ius cogens*. En effet, l'une des conditions exigées pour l'application de la théorie générale de la révision et du principe *rebus sic stantibus* est que le changement de circonstances n'ait pas été prévu lors de la conclusion du traité, mais cela n'empêche pas de considérer ce principe comme une règle du *ius cogens*.

38. M. CADIEUX dit que la Commission doit féliciter une fois de plus le Comité de rédaction pour le travail qu'il a accompli. Il approuve le principe exposé dans le nouveau texte, qu'il est tout disposé à approuver. Cependant, il désire faire quelques remarques sur certains détails de l'article.

39. Au paragraphe 1, il n'est peut-être pas nécessaire de conserver la référence au paragraphe 3, qui énonce également les conditions dans lesquelles le principe *rebus sic stantibus* ne joue pas; il suffirait de conserver le renvoi au paragraphe 2.

40. A l'alinéa b) du paragraphe 3, la suppression des mots « que les parties ont » permettrait de simplifier le texte tout en gardant l'idée essentielle.

41. D'autre part, la question se pose du rapport entre l'article 22 et l'article 25 relatif à la procédure. Peut-être la Commission a-t-elle l'intention de se référer, dans l'article 25, à l'article 22. En tout cas, M. Cadieux pense qu'il est important d'étudier de près la procédure qu'il sera possible d'adopter pour résoudre les différends auxquels peut donner lieu l'interprétation de l'article 22, qui peut facilement prêter à des abus.

42. M. CASTRÉN est disposé à accepter la nouvelle rédaction simplifiée de l'article 22, sous réserve que les conditions supplémentaires exigées pour l'application de l'article dans le texte initial soient énoncées de façon satisfaisante dans l'article 4, dont le Comité de rédaction n'a pas encore terminé la révision, et que l'article 25, dont la Commission n'a pas encore arrêté le texte définitif, soit remanié de façon à donner les garanties nécessaires contre les dénonciations unilatérales et arbitraires.

43. Quant à la forme de l'article, M. Castrén propose tout d'abord, de supprimer, au paragraphe 2, l'adjectif « fondamental », car cette idée ressort clairement des alinéas a) et b) de ce paragraphe. En revanche, il n'y a pas d'inconvénient à conserver cet adjectif dans le titre de l'article.

44. D'autre part, au paragraphe 1, il conviendrait de supprimer la référence au paragraphe 3, car ce paragraphe ne contient pas une réserve à la règle principale énoncée au paragraphe 1; au contraire, il l'affirme.

45. M. TABIBI estime que la disposition essentielle de l'article est son paragraphe 2, qui traite des changements fondamentaux de circonstances. Le paragraphe 1 ne contient aucune règle et il faut le supprimer.

46. Le paragraphe 3, qui énonce des exceptions, doit aussi être supprimé. Son alinéa a) soustrairait à l'application de la règle un large éventail de traités qui, dans de nombreuses parties du monde, constituent le critère décisif de la théorie *rebus sic stantibus*. Les règlements territoriaux affectent le destin de millions d'êtres humains et les exclure du champ d'application de l'article 22 serait, en fait, en saper les dispositions.

47. L'alinéa b) excepte le cas où les parties ont inscrit dans le traité des dispositions prévoyant le changement de circonstances. Cette exception n'est pas fondée. Le changement de circonstances affecterait la disposition en question de la même manière que le restant du traité.

48. Les dispositions de l'article 22 devraient être limitées à celles qui figurent au paragraphe 2.

49. M. BARTOŠ ne se prononce pas contre le texte remanié de l'article 22, qui, s'il n'est pas parfait, est du moins le seul texte sur lequel le Comité de rédaction ait pu se mettre d'accord; mais il tient à faire quelques remarques à ce sujet.

50. Il se demande quel est le sens exact de l'alinéa b) du paragraphe 3. Est-ce le changement de circonstances qui est prévu, ou les circonstances elles-mêmes? Il est très dangereux d'énoncer une clause générale selon laquelle le changement de circonstances n'a pas d'effet sur le traité. Certes, dans les traités internationaux de droit public actuellement conclus par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, et même dans beaucoup de traités conclus par certains Etats puissants avec des Etats moins puissants, on insère une clause de sauvegarde précisant qu'aucun changement de circonstances ne doit influencer sur le traité. Peut-être peut-on admettre que certains changements de circonstances soient prévus par les parties, mais la règle *rebus sic stantibus* est une règle du *jus cogens* et il serait dangereux d'adopter un texte pouvant donner lieu à l'interprétation, peut-être erronée, selon laquelle il est permis, en vertu des clauses contractuelles inscrites dans des traités, de s'écarter de la conception de la règle *rebus sic stantibus* en tant qu'institution du *jus cogens*.

51. M. Bartoš fait donc une réserve sur cette interprétation; cependant, il n'exclut pas la possibilité pour les parties de prévoir certains changements, et même d'adopter des dispositions subsidiaires pour remédier à l'état de choses créé par un changement des circonstances, mais à condition que les parties au traité soient conscientes, non seulement des changements, mais aussi des conséquences qu'ils pourraient entraîner.

52. Sur le sens de l'alinéa a) du paragraphe 3, M. Bartoš formule une réserve analogue à celle qu'a faite M. Tabibi. Ce dernier a développé une idée déjà exposée par M. Bartoš, lors de la discussion de cet article en première lecture (695^e séance, par. 64). Le nouveau texte est plus modéré et les concessions qui ont été faites sont assez raisonnables, mais malgré tout, il conserve des doutes sur le sens de l'expression « règlement territorial ». S'il s'agit des délimitations de frontière, il est presque disposé à accepter cette idée en raison du principe de l'intégrité territoriale des Etats. Mais si l'expression est prise dans son sens large, il doit faire une réserve.

53. D'autre part, M. Bartoš partage l'idée exposée par M. Rosenne, qui a tiré certaines conséquences pratiques de l'application du principe *rebus sic stantibus* dans la jurisprudence. Il ne s'agit pas ici de la théorie selon laquelle la règle *rebus sic stantibus* doit toujours anéantir la volonté exprimée par les parties contractantes au moment de la conclusion du traité, et qui interdit toute possibilité de demander une révision du traité ou même d'en suspendre provisoirement l'application. M. Bartoš s'élève contre cette manière de voir si elle doit écarter la solution pratique qui s'impose aujourd'hui dans les relations internationales, à savoir qu'on ne doit pas dans tous les cas aller jusqu'à dire que la volonté des parties n'existe plus. Cette volonté a existé, l'objet du traité a

existé, mais les circonstances ont changé, de sorte que l'exécution du traité est devenue impossible dans les conditions antérieures, mais cela n'empêche peut-être pas d'en conserver au moins une partie.

54. Dans la pratique actuelle, les Etats cherchent par une suspension provisoire de l'exécution du traité, ou par une révision, à trouver le moyen d'atteindre le but fixé dans ce traité. Cette idée a été écartée par le Comité de rédaction et M. Bartoš ne demande pas qu'elle soit reprise. Mais il espère que le Rapporteur spécial indiquera dans son rapport que certains membres ont attiré l'attention de la Commission sur cette conception des effets du principe *rebus sic stantibus*, qui n'est pas conforme à la conception de la majorité, mais qui sera certainement admise un jour en droit international.

55. M. VERDROSS félicite le Comité de rédaction d'avoir su donner forme à l'article le plus difficile du projet.

56. Le paragraphe 1 exprime une idée juste mais, comme l'a fait observer M. Yasseen, c'est un exposé doctrinal plutôt qu'une règle de droit. M. Verdross propose donc de reporter cette idée dans le commentaire.

57. Le paragraphe 2 est le plus important: le Comité de rédaction y a très bien marqué les deux cas dans lesquels on peut invoquer un changement de circonstances comme motif pour mettre fin à un traité. A l'alinéa b) de ce paragraphe, M. Verdross propose d'ajouter, après le mot « changement », les mots « non prévu par les parties », car si le changement était prévu, l'alinéa a) entrerait en application.

58. Au sujet de l'alinéa a) du paragraphe 3, M. Verdross partage l'avis de M. Tabibi et de M. Bartoš selon lequel il ne devrait pas être fait d'exception pour les traités établissant un règlement territorial. Peut-être a-t-on pensé aux droits territoriaux, auquel cas cette disposition pourrait se justifier; mais il n'y a aucune raison pour qu'un traité portant sur des questions territoriales ne soit pas soumis à la même règle que les autres traités. La Commission pourrait donc supprimer cet alinéa.

59. Enfin, l'alinéa b) du paragraphe 3 est exact, mais on aurait dû y préciser que les changements de circonstances dont il s'agit sont des changements pour lesquels les parties ont voulu s'engager. En outre, il conviendrait de biffer les mots « dans le traité lui-même », car les changements en question peuvent être prévus, mais en dehors du traité.

60. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la traduction française de l'alinéa b) du paragraphe 3 n'est pas exacte: elle ne rend pas le sens précis des mots anglais « have made provision ».

61. M. YASSEEN comprend l'alinéa b) du paragraphe 3 dans le sens que vient d'indiquer M. Bartoš. Si les parties ont prévu le changement de circonstances lors de la conclusion du traité, le principe *rebus sic stantibus* ne peut pas être invoqué; c'est pourquoi M. Yasseen estime que l'alinéa b) n'est pas en contradiction avec sa conception du *jus cogens*. Aux termes du paragraphe 3, le paragraphe 2 ne s'applique pas à des changements qui ont fait l'objet de dispositions de la part des parties.

Quant à savoir si le traité contient des dispositions concernant les effets de ces changements, c'est une toute autre question. Dans le texte français, l'alinéa b) du paragraphe 3 ne peut être compris comme autorisant les parties à inscrire dans le traité une clause qui soustrairait le traité à l'effet de tout changement de circonstances. Une telle clause serait nulle parce qu'incompatible avec une règle du *jus cogens*.

62. M. ROSENNE aurait aimé qu'à la fin du paragraphe 1, la Commission ajoute les mots « ou pour en suspendre l'application »; il espère que cette suggestion pourra être prise en considération au moment où la Commission procédera à un nouvel examen d'ensemble de la question de la suspension.

63. Il partage l'opinion de M. Castrén sur les rapports étroits qui existent entre l'article 22 et les articles 24 et 25.

64. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, approuve l'article 22, qu'il juge bien équilibré.

65. Il n'est pas favorable à la suppression du paragraphe 1, ni du paragraphe 3, qui sont l'un et l'autre nécessaires à l'économie générale de l'article.

66. Il conviendrait, au paragraphe 2, de conserver le mot « fondamental ».

67. On pourrait supprimer, dans la clause de réserve qui figure au début du paragraphe 1, le renvoi au paragraphe 3.

68. M. PAREDES estime qu'il est essentiel de maintenir le principe *rebus sic stantibus* et de lui donner une très large application dans la vie moderne, où les relations internationales sont si agitées et sujettes à de brusques changements. Le principe se fonde sur une interprétation juste de la volonté des parties qui, s'agissant de changements fondamentaux, n'auraient pas conclu le traité ou ne l'auraient pas conclu dans les termes où elles l'ont fait si les circonstances étaient celles qui ont apparu subitement. Dans certains cas, même le fait pour les parties contractantes d'avoir prévu les changements et de les avoir acceptés ne saurait empêcher l'application de la règle *rebus sic stantibus*. C'est pourquoi, il appuie la proposition tendant à supprimer le paragraphe 3 b).

69. A l'appui de cet argument, M. Paredes cite l'exemple d'un gouvernement qui serait venu au pouvoir à la suite d'un coup d'Etat et aurait conclu un traité avec un gouvernement étranger afin de s'assurer l'appui moral et matériel de ce dernier au cas où le gouvernement constitutionnel reviendrait au pouvoir. Peut-on considérer cette clause de garantie comme valable et dire que la puissance étrangère en question doit l'exécuter si le gouvernement constitutionnel est rétabli ? Pour sa part, il ne le croit pas.

70. M. Paredes appuie la proposition tendant à supprimer le paragraphe 1 parce que celui-ci est rédigé en des termes qui entraînent une répudiation générale de la règle *rebus sic stantibus*.

71. Il appuie également la proposition de supprimer le paragraphe 3 a). Les traités qui consacrent des règlements territoriaux portent non seulement sur des questions

de démarcation de frontières mais soulèvent aussi des questions d'ordre juridique intéressant les populations visées par les mesures prises ainsi que des questions d'ordre économique. Par conséquent, les termes très généraux du paragraphe 3 a) sont incompatibles avec divers droits, tels que le droit des peuples à l'autodétermination.

72. La règle *rebus sic stantibus* doit recevoir une application beaucoup plus large que l'article 22 ne le prévoit.

73. M. LACHS dit que le Comité de rédaction a réussi à élaborer sur un principe essentiel une disposition qui devrait recueillir l'approbation de la Commission. Il est indispensable d'établir un équilibre entre le respect de la stabilité des traités et la nécessité de tenir compte des changements radicaux qui modifient fondamentalement le caractère d'un traité. Si la notion de changement est interprétée de façon trop vague, on risque de courir à nouveau les dangers dont le monde a été témoin entre les deux guerres, lorsque certains Etats ont déchiré ou violé des traités en invoquant la doctrine *rebus sic stantibus*. Il suffit de mentionner, comme exemple, l'Allemagne hitlérienne. Or, une telle conduite ne saurait être tolérée.

74. Il approuve la façon dont le Comité de rédaction a relié les paragraphes 1 et 2 en formulant tout d'abord le principe selon lequel le simple temps qui passe n'affecte pas un traité, puis en énonçant les conditions dans lesquelles on peut estimer qu'un changement fondamental s'est produit et que celui-ci constitue un motif d'extinction ou de retrait.

75. On pourrait peut-être renforcer les termes du paragraphe 1 en indiquant qu'un changement *per se* ne serait pas une raison suffisante d'extinction; ainsi la nécessité de préserver la stabilité des traités serait encore mieux mise en relief.

76. M. Lachs approuve l'amendement de M. Cadieux consistant à supprimer, au paragraphe 1, la référence au paragraphe 3.

77. Le mot « fondamental » pourrait être omis au paragraphe 2 et il préconise également la suppression, au paragraphe 2 b), du mot « complètement », que le mot « essentiel » rend inutile.

78. Il comprend tout à fait les inquiétudes de M. Tabibi en ce qui concerne le paragraphe 3 a), mais il se demande si elles ont un rapport avec la question de l'autodétermination. Les Etats sont en train de se libérer du joug colonial et de gagner leur indépendance en vertu de ce qui est devenu une règle positive du droit international contemporain. Tout traité qui serait incompatible avec cette règle relèverait des dispositions d'autres articles du projet, notamment de l'article 22 *bis*).

79. Il recommande à la Commission d'accepter le paragraphe 2 a), qui est raisonnable et qui présente le sujet sous une juste perspective. Il faudrait stabiliser les règlements frontaliers pour prévenir une répétition de ce qui s'est passé au cours des années 30, lorsque ces règlements ont été mis en question sous prétexte d'un changement essentiel des circonstances.

80. Il hésite à accepter le paragraphe 3 b), car il lui semble peu probable qu'au moment de la conclusion du traité les parties puissent prévoir des changements de circonstances avec exactitude.

81. M. TOUNKINE dit que le nouveau texte de l'article 22 est acceptable dans l'ensemble; la théorie *rebus sic stantibus* — et il se félicite de ce que ce terme ait été abandonné en raison des nombreuses définitions différentes qu'il a reçues — ne peut pas être considérée comme un principe qui prévaut sur les autres règles du droit international et ne devrait pas être non plus interprétée d'une façon trop large.

82. Afin d'éviter toute erreur sur la portée du paragraphe 3 a) le mot « frontières » devrait remplacer les mots « un règlement territorial »; on verrait alors tout à fait clairement que l'on n'a pas envisagé une référence à des sujets tels que l'établissement de bases militaires.

83. Le paragraphe 3 b) devrait être supprimé, car il est inconcevable que les parties puissent prévoir des changements de circonstances qui transformeraient complètement le caractère des obligations assumées en vertu du traité.

84. M. GROS se rallie en tous points à la philosophie des choses exposée par M. Lachs. M. Tounkine a également très bien montré dans quel esprit la Commission a voulu énoncer ce qui sera pour la première fois une règle du droit international. Il existe déjà une doctrine sur les effets de certains changements de circonstances, et l'on se souvient du mal qu'elle a fait. Aussi importe-t-il que la Commission ne donne pas l'impression qu'elle encourage l'application d'une telle doctrine. Le texte proposé est clair et établit un équilibre entre le besoin de maintenir la stabilité des traités et la nécessité d'examiner dans certains cas les conséquences d'un changement fondamental des circonstances. La Commission doit veiller à ne pas fausser cet équilibre par des amendements au projet d'article.

85. M. Gros accepterait de supprimer l'adverbe « complètement » à l'alinéa b) du paragraphe 2, mais il souhaite maintenir, au début de ce paragraphe, le mot « fondamental » qui a été dûment pesé et constitue l'une des limites indispensables pour éviter des abus du genre de ceux qui ont été rappelés au cours de la discussion.

86. Comme M. Lachs l'a exposé, l'alinéa a) du paragraphe 3 est très important et utile. Il n'y aurait peut-être pas d'inconvénient à y faire mention de « traité de frontière » plutôt que d'un « règlement territorial ».

87. Par contre, M. Gros se sépare de M. Tounkine en ce qui concerne l'alinéa b) du paragraphe 3. Il y a dans la pratique des traités qui envisagent la possibilité de changements fondamentaux au cours de leur exécution. Par exemple, des traités économiques récents contiennent des dispositions relatives au cas où il se produirait un « déséquilibre grave » ou « des troubles fondamentaux » dans la situation économique d'un pays et instituant des méthodes et des procédures pour y remédier. Si l'on n'a pas fait figurer de telles dispositions dans le traité, on pourrait, dans de telles circonstances, prétendre qu'un changement fondamental est survenu; mais lorsque le traité prévoit le changement et stipule le remède, celui-ci

doit être appliqué et non pas le système général du changement fondamental de circonstances, tel que le projet d'article 22 l'établit.

88. M. Gros ne pourrait donc pas voter pour l'article si le paragraphe 3 disparaissait.

89. M. EL ERIAN déclare que, se trouvant devant une tâche difficile, le Comité de rédaction a élaboré un compromis entre l'obligation de sauvegarder la stabilité des traités et la nécessité de tenir compte des réalités du changement.

90. Le paragraphe 1 précise que ce n'est pas n'importe quel changement de circonstances qui pourrait constituer un motif de mettre fin au traité.

91. Le début du paragraphe 2 met utilement en relief le caractère fondamental du changement de circonstances qui doit intervenir pour constituer un motif de mettre fin au traité, puis il définit les deux conditions qui doivent être remplies: le premier est subjectif et a trait à la volonté des parties; le deuxième, qui fait l'objet de l'alinéa b) du paragraphe 2, est objectif; quant à l'idée d'une clause implicite, elle a été totalement abandonnée.

92. A l'alinéa b) du paragraphe 2, le mot « complètement » est inutile et pourrait être supprimé.

93. De l'avis de M. El Erian, l'alinéa b) du paragraphe 3 n'a pas pour objet d'empêcher toute application de la règle concernant un changement de circonstances; l'interprétation que M. Gros donne de cette disposition est certainement exacte.

94. M. BARTOŠ tient à préciser sa pensée sur certains points. La règle *rebus sic stantibus* existe, elle est applicable et a déjà été appliquée. Mais elle n'est pas universellement reconnue. La Commission a voulu non pas codifier cette règle mais en capter l'idée pour établir une règle généralement admise qui aille dans le sens du développement progressif du droit international. La règle envisagée n'entraînera pas un bouleversement dans le droit international; elle permet au contraire un ajustement et tend à créer une harmonie entre les faits et le droit, de telle sorte que les exigences des changements de fait survenus dans l'ordre international ne puissent être rejetées au nom de la règle *pacta sunt servanda*.

95. D'autre part, d'accord avec M. Lachs, M. Bartoš souligne le lien qui existe entre les articles 22 et 22 bis). Il convient de distinguer entre l'introduction d'une règle nouvelle — cas d'application de l'article 22 bis) — et la mise en application, après la conclusion du traité, d'une règle contractuelle qui existait déjà au moment de la conclusion du traité. Dans ce dernier cas, c'est l'article 22 qui joue, parce qu'un changement de circonstances est survenu.

96. M. TABIBI dit que le développement du droit international ne saurait marquer aucun progrès si l'on ne devait pas tenir compte des changements qui se produisent dans la vie internationale — pourvu que ce ne soit pas aux dépens du caractère sacré des traités.

97. Contrairement à ce qu'a dit M. Lachs, M. Tabibi soutient que l'alinéa a) du paragraphe 3 va à l'encontre du principe de l'autodétermination. Un certain nombre

de traités ont été effectivement annulés en raison d'un changement radical des circonstances. Dans le monde moderne, l'évolution va si vite que certains traités peuvent cesser de correspondre à la réalité avant que l'encre ne soit sèche ou peu s'en faut.

98. Les préoccupations qu'inspirent à M. Tabibi les conséquences de l'alinéa a) du paragraphe 3 — préoccupations que partagent d'autres membres de la Commission — ne sauraient être écartées par l'amendement que propose M. Tounkine; les arguments avancés contre l'opinion de M. Tabibi n'ont pas réussi à le convaincre.

99. M. de LUNA félicite chaleureusement le Comité de rédaction et fait siennes les observations de MM. Lachs, Tounkine et Gros. Il insiste particulièrement sur ce qu'a dit M. Gros au sujet de l'alinéa b) du paragraphe 3. Ainsi, en 1962, sous les auspices de l'OCDE, a été élaboré un traité concernant la protection des biens des étrangers. L'article 4 de ce traité établit l'obligation « *bona fide* » de garantir le rapatriement des biens; il a donné lieu à de vives discussions à la suite desquelles la Grèce a obtenu de faire figurer dans le texte même une restriction d'abord inscrite dans le commentaire, suivant laquelle les parties ne sont tenues d'assurer cette liberté que tant que la situation de leur balance des paiements le leur permet raisonnablement.

100. En réponse aux observations de M. Gros, M. TOUNKINE dit que la suppression du paragraphe 3 b) ne signifierait pas que les dispositions concernant les changements de circonstances prévues dans le traité lui-même ne s'appliqueraient pas, mais qu'elles seraient soumises aux conditions énoncées au paragraphe 2. D'autre part, si l'on conservait l'alinéa b) du paragraphe 3, ses dispositions l'emporteraient sur celles du paragraphe 2.

101. M. BRIGGS n'approuve pas la suppression du paragraphe 1, car il est absolument nécessaire d'indiquer qu'un simple changement de circonstances ne fournit pas une base juridique pour mettre fin à un traité.

102. Au paragraphe 2 b), un critère objectif, qui n'a jamais fait partie de la théorie originelle *rebus sic stantibus*, a été combiné avec un critère subjectif.

103. Il s'oppose à la suppression du paragraphe 3 où sont formulées des exceptions à une règle que la Commission propose *de lege ferenda*. Il est d'accord avec M. Gros: il n'existe aucune règle selon laquelle un changement fondamental des circonstances peut être invoqué comme motif d'extinction, et même avec les garanties prévues, il est porté à croire que l'article va trop loin, d'autant qu'il ne contient aucune stipulation tendant à soumettre les différends à une juridiction obligatoire.

104. Il s'associe aux observations de M. Gros relatives au paragraphe 3 b).

105. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Stavropoulos, Conseiller juridique des Nations Unies.

106. M. STAVROPOULOS, Conseiller juridique, se félicite de l'occasion qui lui est offerte d'assister à une séance de la Commission. Dans le cadre de la discussion si instructive qui se déroule sur l'article 22, les membres

de la Commission jugeront peut-être intéressant de savoir que, pendant la longue période que M. Stavropoulos a passée au service des Nations Unies, il a été consulté en cinq occasions au moins par les représentants de gouvernements qui souhaitaient, de bonne foi, se prévaloir de la théorie *rebus sic stantibus*. Dans ces divers cas, la difficulté est toujours venue du défaut de précédent dont on eût pu tirer un critère permettant de déterminer si les circonstances avaient en fait changé à tel point que le gouvernement en question serait à l'abri de toute accusation d'avoir pris des mesures arbitraires.

La séance est levée à 13 heures.

711^e SÉANCE

Lundi 1^{er} juillet 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)

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre son examen du nouveau texte de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction (710^e séance, par. 27).

ARTICLE 22 (CHANGEMENT FONDAMENTAL DES CIRCONSTANCES) *(suite)*

2. M. PAL dit que le but du texte proposé est de répondre aux mêmes besoins que la théorie *rebus sic stantibus*. Cette théorie avait à l'origine une valeur d'interprétation: elle signifiait qu'il fallait voir dans chaque traité une clause implicite à l'effet que le traité était conclu sous réserve que les conditions matérielles demeurent les mêmes *omnis conventio intelligitur rebus sic stantibus*. La notion selon laquelle les traités ont un caractère sacré, qu'exprime la maxime *pacta sunt servanda*, est essentiellement un instrument de politique rigide permettant le maintien du statu quo, politique qui, strictement appliquée, a pour but de protéger dans le présent, non pas la situation du présent, mais celle du passé, quels que soient les changements substantiels intervenus entre temps. Il s'est révélé nécessaire d'introduire la doctrine *rebus sic stantibus* afin d'atteindre le but de tout système fondé sur le droit, qui est de maintenir les conditions de vie du présent. On aurait tort de juger cette doctrine en tenant compte uniquement des théories discutables du passé.

3. Un grand nombre de traités récents contiennent en fait une clause précisant que si, pendant la durée du traité, l'une des parties considère qu'il y a eu un changement dans les conditions de base sur lesquelles reposait l'accord, il serait loisible à cette partie de mettre en

mouvement la procédure de révision ou d'extinction du traité. Un ajustement en vertu d'une telle disposition paraît moins difficile que s'il est effectué en vertu des dispositions envisagées dans l'article 22. Celles-ci semblent avoir été indûment influencées par le fait que, dans le passé, on a quelque peu abusé de la théorie *rebus sic stantibus*. Quant à lui, M. Pal estime que c'est là une attitude erronée. C'est pourquoi il se joint aux membres qui ont proposé de supprimer le paragraphe 1 et de modifier le paragraphe 2. Ces deux paragraphes pris ensemble limitent la doctrine au point de la réduire à néant.

4. Pour les raisons exposées par M. Tabibi, M. Pal appuie également la proposition tendant à supprimer l'alinéa a) du paragraphe 3.

5. Il est opposé à l'alinéa b) du paragraphe 3, cela pour les raisons qu'a données M. Tounkine.

6. Les dispositions de l'article 22 doivent être limitées à celles qui figurent au paragraphe 2, non sans un certain nombre de changements de rédaction. Tout d'abord, l'adjectif « fondamental », après le mot « changement » à la première ligne, doit être supprimé si l'on maintient l'alinéa b). Cet alinéa vise déjà à définir de manière complète la nature du changement d'après les effets de ce dernier sur les obligations découlant du traité. Il est évident que la réserve supplémentaire selon laquelle le changement doit être « fondamental » n'ajouterait rien, à moins qu'on ne veuille l'introduire à quelque fin inavouable.

7. Il est difficile de voir ce que signifie au juste l'expression « le caractère des obligations » à l'alinéa b) du paragraphe 2. On améliorerait le texte en ayant recours à l'idée exprimée dans la phrase finale du paragraphe 14 du commentaire de l'article 22 dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/156/Add.1). Il y est dit ceci: « ...lorsqu'on veut déterminer la relation qui doit exister entre le changement de circonstances et le traité original, c'est plutôt la nature et l'étendue de l'effet que ce changement exerce sur l'exécution des obligations nées du traité qu'il convient de prendre en considération ».

8. M. BRIGGS estime que le remaniement proposé pour l'article 22 représente un compromis soigneusement équilibré auquel on n'est parvenu qu'après une longue discussion au sein du Comité de rédaction et à la suite de concessions mutuelles. Bien entendu, le texte ne le satisfait pas complètement, mais il y voit une expression satisfaisante des vues contradictoires qui ont été exprimées au sein de la Commission elle-même. Il n'est certes pas disposé à accepter un article qui se bornerait à la teneur du paragraphe 2.

9. Les opinions de la Commission du droit international exercent une profonde influence tant sur les Etats que sur les organes des Nations Unies, même si elles ne figurent pas dans un traité. La Commission assumerait donc une lourde responsabilité si elle devait adopter un article paraissant encourager les Etats à formuler un flot de demandes basées sur un changement de circonstances.

10. Il est fermement convaincu que, en droit international, le seul fait que les circonstances qui existaient au