

Document:-  
**A/CN.4/SR.746**

**Compte rendu analytique de la 746e séance**

sujet:  
**Droit des traités**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1964, vol. I**

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

70. Les dispositions du paragraphe 3 b) de l'article 69 semblent prématurées car elles prévoient une violation qui ne se produira peut-être pas. Comme M. de Luna l'a signalé lors de la discussion de l'article 65, il peut arriver que le texte d'un traité soit apparemment incompatible avec celui d'un autre traité sans que cette situation donne effectivement naissance à un conflit. Le second traité peut rester lettre morte ou être appliqué de manière à ne créer aucun conflit entre les deux traités. Le Rapporteur spécial a prévu cette objection en rédigeant le paragraphe 3 b) sous la forme conditionnelle, mais il est indispensable de mettre plus de clarté dans ces dispositions.

71. M. de Luna n'approuve pas la réserve qui coiffe l'article 67. Certains traités renferment des dispositions interdisant de manière absolue toute modification, quelle qu'elle soit. On peut citer des exemples de traités affirmant expressément qu'ils énoncent des règles immuables; c'est le cas du Traité de Westphalie de 1648; mais il est évident que, même si un traité contient une telle clause, rien n'empêche de le modifier.

72. Il se peut toutefois qu'un traité contienne une disposition prévoyant qu'il ne peut être modifié qu'après une date déterminée ou précisant la procédure de modification à suivre. Des dispositions de ce genre sont admissibles car elles ne constituent pas un obstacle perpétuel à l'ajustement du traité à des circonstances nouvelles. Néanmoins, même si le traité comporte de telles dispositions, il ne fait aucun doute que toutes les parties peuvent, par un accord unanime, déroger aux délais et à toutes autres conditions de procédure qui y seraient prévus.

73. M. de Luna prendra la parole ultérieurement au sujet de la distinction entre la conclusion d'un traité nouveau et la révision d'un traité existant.

La séance est levée à 18 heures.

## 746<sup>e</sup> SÉANCE

Mardi 16 juin 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

### Droit des traités

(A/CN.4/167/Add.1)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(Suite)

ARTICLE 67 (Propositions de modification ou de révision d'un traité) (suite),

ARTICLE 68 (Droit des parties d'être consultées au sujet de la modification ou de la révision du traité) (suite) et

ARTICLE 69 (Effets d'un instrument portant modification ou révision d'un traité sur les droits et obligations des parties au traité) (suite).

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen des articles 67, 68 et 69 qui figurent dans le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/167/Add.1).

2. M. PAL déclare qu'il importe au plus haut point d'inscrire dans le projet des dispositions permettant la révision des traités, de manière que soit dûment reconnue l'évolution qui ne peut manquer de se produire dans les relations entre Etats. Les traités constituent d'importants moyens d'action pour régler les relations mutuelles entre les Etats; ce sont des instruments qui assurent à la fois la stabilité et le changement dans la vie de la communauté internationale; ils jouent le rôle de catalyseurs et de facteurs d'équilibre des forces politiques qui se trouvent en présence sur la scène internationale. Les traités revêtent une importance particulière du fait qu'ils exigent une action consciente et volontaire, fondée sur le consentement exprès et une volonté librement exprimée; ils ne lient les Etats que dans la mesure où ils sont la manifestation de leur consentement en tant qu'attribut de leur souveraineté entière et absolue.

3. Partout dans le monde on observe déjà un relâchement de la rigidité qui caractérisait jadis la conduite de la communauté internationale. A moins que des troubles imprévus ne viennent l'entraver, cette évolution devrait se poursuivre pour l'essentiel, ce qui ne manquera pas de provoquer des changements et des modifications considérables dans les relations contractuelles des Etats. Les relations actuellement établies par traité devront certainement être réadaptées et élargies; c'est ainsi, par exemple, qu'on doit réadapter les accords régionaux à plusieurs égards, afin de les rendre applicables à des régions plus vastes dont aucune partie ne se verrait exclue si ce n'est volontairement. Tout accord régional qui ne présente pas encore ce caractère, soit expressément, soit dans son esprit, doit être éventuellement révisé, ne serait-ce que pour faire disparaître l'impression que, quel que soit l'avenir réservé à l'accord, il y aura toujours un groupe d'Etats qui ne sera pas admis à y devenir partie.

4. Au sujet de la rédaction de l'article 68, M. Pal dit que le paragraphe 2, qui appelle des modifications importantes, devrait cependant être conservé. Il faudrait dire en termes exprès que les conditions posées dans les alinéas a), b) et c) doivent être remplies avant qu'une modification *inter se* ne soit valide; cette disposition offrirait une garantie supplémentaire aux Etats tiers dont les intérêts pourraient avoir à souffrir des modifications apportées au traité. Il pense qu'il serait peut-être opportun d'interdire des modifications *inter se* sans le consentement des Etats tiers intéressés.

5. M. LACHS constate avec satisfaction que la discussion porte maintenant sur des problèmes d'intérêt fondamental et dit que les traités, comme d'autres institutions internationales, peuvent vieillir: quand cela se produit, il convient de les remplacer par de nouveaux instruments, plutôt que de chercher à les retoucher pour les adapter à une situation nouvelle.

6. En examinant la rédaction à donner aux articles, la Commission devra tenir compte de quelques difficultés que la révision peut soulever dans la pratique. Lorsqu'il s'agit d'un traité bilatéral, si l'une des parties, recevant notification d'une proposition tendant à modifier le traité, refuse de donner suite à cette proposition, il est à présumer que l'autre partie entamera la procédure qui lui permettra de mettre fin au traité. Lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral, les parties qui désirent le modifier peuvent le faire soit par la voie d'accords bilatéraux, soit en concluant entre elles un accord multilatéral; de nombreux traités, par exemple la Convention postale universelle de 1878<sup>1</sup>, les annexes à la Convention de 1919 portant réglementation de la navigation aérienne<sup>2</sup> et l'Accord international sur le sucre de 1953<sup>3</sup>, prévoient expressément la possibilité de modifier le traité, quand bien même le consentement de toutes les parties ne pourrait être obtenu.

7. Un traité prévoit parfois la possibilité d'accords *inter se*, mais il ressort de la pratique qu'il ne s'agit pas alors de modifications au sens propre : il s'agit en réalité d'un nouvel instrument. Une clause autorisant les accords *inter se* figure dans la Convention internationale de 1883 pour la protection de la propriété industrielle<sup>4</sup>. Le projet n'a pas à prévoir ce genre d'accord. Mais il est indispensable de poser une règle applicable à la situation qui se présente en cas de différend sur le point de savoir si des modifications doivent être admises. La règle qui exige l'unanimité est une règle fondamentale, mais elle ne doit pas permettre à une seule des parties de rendre vain tout essai de changement en y opposant son veto. Il est bien évident que si l'accord ne peut se faire sur la modification d'un traité, les parties qui désirent opérer cette modification voudront mettre fin au traité pour en conclure un nouveau. Une autre solution existe : prévoir la réunion d'une conférence qui pourrait, à une majorité déterminée, adopter une modification, laquelle entrerait en vigueur comme faisant partie intégrante du traité initial; mais, en pareil cas, le consentement des parties serait nécessaire. M. Lachs croit que si l'on ne perd pas de vue ces considérations pratiques, la rédaction des trois articles ne devrait pas présenter de difficulté réelle.

8. M. ROSENNE pense que la Commission devrait s'efforcer de formuler clairement les règles applicables en matière de révision des traités, de manière à prévenir la répétition des abus qui se sont produits dans le passé. Le Rapporteur spécial a demandé l'avis de la Commission sur la question de savoir s'il devait prendre pour point de départ la règle de l'unanimité absolue, sur le modèle de celle qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 40<sup>5</sup>, ou le droit absolu pour toutes les parties de recevoir notification d'une proposition tendant à modifier ou à réviser le traité, avec cette réserve qu'aucune d'entre elles n'aurait le droit de veto et qu'une modification du traité

ne saurait en aucun cas lier les Etats qui n'y auraient pas consenti. Quant à lui, M. Rosenne se rallie sans réserve à la seconde solution et il voit dans les dispositions qui figurent à l'article 67, aux paragraphes 1 et 3 de l'article 68 et à l'article 69 les éléments essentiels de la règle qu'il préconise. Ses raisons d'adopter cette position sont pratiquement celles que le Rapporteur spécial a exposées dans son commentaire. Les articles devraient prévoir les phases principales de la procédure de révision, à savoir la mise en route de la procédure, l'adoption de la modification, son entrée en vigueur et ses effets, pour autant qu'il ne s'agisse pas de questions déjà réglées par les articles généraux du projet. Il serait préférable, du point de vue de la clarté du texte, de traiter séparément de chacune des phases de la procédure; d'autre part, il sera peut-être utile de réviser certaines dispositions pour tenir compte de l'article 65. Les articles relatifs à la révision ne sont pas de moindre portée que ceux qui ont trait aux réserves; ils contribueront dans une large mesure à donner des assises solides au droit des traités.

9. Après mûre réflexion, M. Rosenne en est venu à cette conclusion que, sous réserve de quelques modifications de forme, l'article 67 serait utile. Il y aurait lieu de mettre en relief la primauté du traité lui-même, compte tenu de l'obligation mentionnée à l'alinéa b). On pourrait obtenir ce résultat en remplaçant le premier membre de phrase par les mots « A moins que le traité n'en dispose autrement ».

10. M. Rosenne pense, comme le Rapporteur spécial, qu'en droit il n'y a pas grande différence entre modification, amendement et révision, mais que les parties sont libres de donner un sens spécial à chacun de ces termes; en fait il ressort de certains exemples cités dans le Recueil des clauses finales (ST/LEG/6) que tel est parfois le cas.

11. Le paragraphe 1 de l'article 68 peut être accepté, pour ce qui est du champ qu'il couvre, mais comme il ne vise que les droits des parties au traité initial, il n'épuise peut-être pas la question, car le traité — ou la constitution d'une organisation internationale dans le cadre de laquelle le traité a été conclu — peut conférer des droits à des Etats autres que les parties. En conséquence, le paragraphe 1 de l'article 68 devrait également rappeler, sous une forme ou l'autre, la primauté du traité et tenir compte du fait que les règlements intérieurs élaborés conformément aux actes constitutifs de certaines organisations internationales peuvent contenir des dispositions relatives à la modification des traités conclus dans le cadre de ces organisations. S'il n'en va pas ainsi en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, c'est en revanche ce qui s'est produit en ce qui concerne l'Organisation internationale du Travail.

12. M. Rosenne est disposé à accepter la suggestion faite — bien que sans grand enthousiasme — par le Rapporteur spécial selon laquelle on pourrait rendre applicables, au moins aux phases initiales de la procédure de révision, des dispositions conçues sur le modèle de celles du paragraphe 1 de l'article 9<sup>6</sup> et du paragraphe 2 de l'article 40.

<sup>1</sup> De Martens, *Nouveau recueil général de traités*, deuxième série, tome III, p. 699.

<sup>2</sup> Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XI, p. 174.

<sup>3</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 258, p. 155.

<sup>4</sup> De Martens, *Nouveau recueil général de traités*, deuxième série, tome X, p. 133.

<sup>5</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, supplément n° 9*, p. 16.

<sup>6</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 184.

13. L'idée émise par M. Tounkine que la procédure à suivre à une conférence réunie pour reviser un traité devrait faire l'objet de règles plus détaillées paraît supposer que toute partie serait en droit d'opposer son veto au cours de la phase initiale. M. Rosenne ne partage pas cette opinion, qui n'est pas dans la logique du projet et qui ne trouve pas sa justification dans la pratique actuelle, telle qu'elle ressort des clauses de revision inscrites dans les traités ou des cas où la revision a été entreprise en l'absence de pareille clause. Ce qui importe, ce sont les effets de l'acte adopté par une conférence de revision; or l'énoncé qui en est donné au paragraphe 1 de l'article 69 est exact.

14. On a dit qu'il serait peut-être nécessaire que les traités bilatéraux et les traités multilatéraux fassent l'objet de dispositions séparées: la question peut être examinée, mais M. Rosenne continue à n'être nullement convaincu qu'il existe des différences réelles d'ordre juridique entre les traités appartenant à l'une ou l'autre de ces deux catégories en ce qui concerne la revision. Vu les caractères généraux des relations contractuelles bilatérales, il estime que les dispositions déjà adoptées relatives à la terminaison des traités seraient suffisantes; ces dispositions contiennent l'idée implicite qu'on se propose d'instituer une procédure régulière consistant à soumettre à de nouvelles négociations les traités dont on constate qu'ils ne donnent pas satisfaction.

15. Après avoir entendu les observations de M. Tounkine, M. Rosenne pense que la Commission devrait peut-être envisager une règle d'unanimité plus stricte pour les traités conclus entre un petit groupe d'Etats, bien que ces traités constituent, comme on le sait, une catégorie mal définie. On pourrait tenir compte à cet égard des dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 et du paragraphe 3 de l'article 20.

16. Il faudrait distinguer entre les propositions de revision *inter se* et une revision adoptée après consultation avec toutes les parties, mais s'appliquant seulement sur la base du principe *inter se*. Le paragraphe 2 de l'article 68 semble se rapporter au premier cas, et non à la proposition de reviser au sens strict du mot; il interrompt ainsi l'enchaînement des trois articles. Toutefois, M. Rosenne n'est pas certain qu'il faille abandonner entièrement l'idée fondamentale de ce paragraphe: on pourrait peut-être l'incorporer dans un article séparé ou en traiter en relation avec l'article 65.

17. M. Rosenne pense, comme M. Castrén, qu'il faudrait remanier le paragraphe 3 de l'article 68 pour en faire un article séparé qui soulignerait que l'adoption de la modification ou de la revision présente une importance capitale; mais il faudrait supprimer les mots « à la conclusion et à l'entrée en vigueur » car ils risquent d'être mal interprétés et ne correspondent au titre d'aucune des sections de la première partie du projet, qui seraient toutes applicables, à partir de l'article 4.

18. M. Rosenne approuve l'emploi fait par le Rapporteur spécial du mot « instrument », vu la pratique actuelle qui consiste à faire figurer les modifications que l'on apporte aux traités dans les résolutions des organes compétents des organisations internationales. Aux fins du

droit des traités, ces documents sont considérés comme des traités.

19. M. Rosenne réserve sa position à l'égard de l'article 69 sur le texte duquel il voudrait poser deux questions au Rapporteur spécial. Premièrement, que signifie le membre de phrase « a pris part à l'adoption de » à l'alinéa a) du paragraphe 2? Quelle serait par exemple la position d'un Etat qui aurait participé à une session de l'Assemblée générale mais aurait gardé le silence au cours du débat sur un point concernant la revision d'un instrument international et n'aurait pas pris part au vote sur la revision? Deuxièmement, ne faudrait-il pas faire figurer à l'alinéa a) du paragraphe 3 un renvoi à l'article 40, étant donné ce qui est dit au paragraphe 19 du commentaire?

20. On a soutenu à la séance précédente que les Etats qui n'acceptent pas la revision d'un traité devraient avoir le droit de se retirer du traité initial sans que cette action puisse en aucune manière être interprétée comme constituant une violation du traité. Si cette proposition était acceptée, le droit de se retirer devrait exister parallèlement au droit qu'aurait tout Etat de considérer qu'il est encore lié par le traité original et qu'il en va de même pour les autres parties. L'article 40 protégerait alors les Etats contre la tentative de mettre fin à un traité sous prétexte de le reviser.

21. M. RUDA dit qu'il se bornera à présenter quelques observations générales sur les articles 67, 68 et 69. M. El-Erian et M. Yasseen ont mis l'accent sur deux exigences fondamentales du droit: premièrement, le besoin de stabilité des règles juridiques, pour assurer la sécurité des transactions internationales; deuxièmement, la nécessité d'adapter les règles juridiques aux changements de circonstances, adaptation à laquelle il faut procéder parfois dans l'intérêt de la justice. Le besoin de stabilité explique que l'on exige l'unanimité des parties pour la revision d'un traité; le besoin d'adaptation aux changements de circonstances expliquent l'apparition de certaines techniques, en particulier de clauses conventionnelles qui permettent la revision par une majorité déterminée ou dans le cadre de l'instrument constitutif d'une organisation internationale.

22. Dans le projet du Rapporteur spécial, le système des traités *inter se* constitue, semble-t-il, la technique de base de la revision. Au paragraphe 7 du commentaire des articles 67 à 69, il est dit que « le recours aux accords *inter se* semble correspondre maintenant à une pratique bien établie pour la modification et la revision des traités multilatéraux ». M. Tounkine et M. Lachs ont fait remarquer que les traités *inter se* ne constituent pas réellement des modifications et M. Ruda se range à cet avis puisque le traité initial subsiste nonobstant l'accord *inter se*; ce dernier constitue en fait un nouveau traité qui peut bien sûr être un complément ou un supplément du traité initial. L'accord *inter se* est distinct du traité initial tant par le contenu que par les parties. L'existence de deux traités sur un même sujet pose le problème du conflit entre obligations conventionnelles dont s'occupe l'article 65; ce n'est pas un problème de revision ni de modification. M. Ruda n'est pas opposé aux traités *inter se*; un tel traité est valable mais peut engager la responsabilité d'un

Etat si sa conclusion constitue une violation d'un traité antérieur. Toutefois, du point de vue de la technique juridique, la conclusion d'un traité *inter se* n'est pas une procédure de modification ou de revision, à moins d'interpréter très largement les termes « revision » et « modification ».

23. En l'absence d'une autorité législative internationale qui puisse imposer ses décisions à toutes les parties à un traité, la Commission a le choix entre deux solutions. La première consiste à envisager la revision indépendamment des effets de la revision, en fixant une procédure divisée en trois étapes : i) proposition de modification présentée par l'une des parties (alinéa *a* de l'article 67); ii) notification à toutes les parties au traité et consultation avec elles (para. 1 de l'article 68); iii) entrée en vigueur de la modification conformément aux règles fixées dans la première partie (para. 3 de l'article 68). Cette méthode refléterait la procédure traditionnelle dans le cadre du droit international général en vigueur.

24. La seconde solution consisterait à établir un système pour l'avenir, comme l'a suggéré M. Tounkine à la séance précédente. Ce système comporterait également des règles régissant trois étapes de la procédure : i) des règles relatives à la convocation d'une conférence en vue de la revision du traité; ii) des règles relatives à l'adoption des modifications, telle la règle de la majorité des deux tiers; iii) des règles régissant l'entrée en vigueur des modifications. En rédigeant ces règles pour l'avenir, la Commission devrait s'efforcer de maintenir l'équilibre entre le besoin de stabilité et le besoin de changement et d'adaptation, et contribuer ainsi au développement progressif du droit international.

25. M. Ruda se réserve d'intervenir ultérieurement à propos de chaque article.

26. M. VERDROSS a quelques remarques supplémentaires à formuler concernant l'article 67, dont il a déjà parlé à la 744<sup>e</sup> séance. A son avis, toute partie contractante à un traité bilatéral ou multilatéral peut proposer une modification du traité, même si celui-ci contient une disposition stipulant qu'il ne peut être proposé de modification qu'au bout d'un certain temps, car cette disposition elle-même peut être modifiée. M. Verdross serait donc partisan de supprimer la clause initiale de l'article 67, mais non pas pour le motif, avancé par M. Bartoš, qu'il serait contraire au *ius cogens* qu'un traité contienne une telle disposition.

27. En ce qui concerne l'alinéa *b*) de l'article 67, M. Verdross partage l'avis de M. Ago<sup>7</sup> et doute qu'une obligation telle que celle qui y est stipulée existe vraiment. C'est plutôt pour observer une règle de courtoisie internationale que les autres parties doivent examiner la proposition de modification. Toutefois, comme la Commission doit faire progresser le droit international, M. Verdross n'est pas opposé au maintien de cet alinéa, à condition que l'on supprime les mots « en consultation avec la partie intéressée ».

28. Alors que l'article 67 s'applique à la fois aux traités bilatéraux et multilatéraux, les articles 68 et 69 concernent

seulement les traités multilatéraux. Cette distinction devrait être indiquée dans le titre des articles. La Commission pourrait consacrer un ou deux articles à la procédure de modification des traités multilatéraux. Dans ces articles, elle préciserait d'abord que si un traité, ou l'acte constitutif d'une organisation internationale, contient des règles relatives à la procédure de modification, cette procédure doit être suivie; elle dirait ensuite qu'en l'absence de telles règles, le traité peut être modifié par une conférence ou suivant une autre procédure réglée par accord entre les parties. Viendrait ensuite un article consacré aux effets de la modification d'un traité sur les Etats qui n'ont pas accepté cette modification.

29. A première vue, on peut croire que le problème de la modification d'un traité multilatéral par quelques Etats *inter se* n'a rien à voir avec le problème de la modification des traités multilatéraux. Pourtant, la modification par accord de quelques parties *inter se* est en relation tellement étroite avec le problème de la modification des traités qu'elle doit certainement être réglée dans ces articles. Le Rapporteur spécial a fort bien indiqué dans ce paragraphe 2 les conditions qui doivent être remplies pour une modification *inter se*, mais il ne veut pas obliger, en pareil cas, les parties contractantes à notifier aux autres parties contractantes leur intention de modifier le traité *inter se*. Une telle obligation est toutefois nécessaire, même si un tel accord *inter se* n'affecte pas les droits des autres parties, mais porte uniquement atteinte à leurs intérêts. On pourrait envisager par exemple que quelques Etats veuillent modifier *inter se* la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques pour accorder plus de privilèges à leurs diplomates respectifs; un tel projet pourrait toucher les intérêts des autres Etats sans toucher à leurs droits. C'est pourquoi M. Verdross estime avec M. Castrén et M. Yasseen que lorsqu'un groupe d'Etats veut modifier un traité *inter se*, même si leur intention n'est pas de porter atteinte aux droits des autres parties, ils doivent néanmoins consulter toutes les autres parties.

30. En ce qui concerne les effets de la modification *inter se* sur les Etats qui n'ont pas accepté cette modification, M. Verdross approuve les stipulations proposées par le Rapporteur spécial. Toutefois, il craint que l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 69 ne soit pas très clair. Que signifie exactement l'expression « a pris part à l'adoption de l'instrument » ? S'agit-il d'avoir pris part à la conférence ou d'avoir signé l'instrument ? Sans doute n'est-ce là qu'un problème de rédaction.

31. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA appuie la proposition tendant à ce que le mot « revision » ne soit utilisé ni dans le titre ni dans le corps des articles, ce terme étant souvent pris dans une acception particulière qu'il est préférable d'éviter; la Commission ne doit pas s'enliser dans les sables mouvants de l'évolution pacifique ni se laisser entraîner dans les problèmes politiques que soulève la revision des traités — non seulement la revision par accord des parties mais la revision résultant d'une décision ou d'une recommandation d'une autorité politique telle que l'Assemblée générale. Il préfère le terme français « modification », dont le sens paraît un peu plus large que celui d'« amendement », ce dernier terme expri-

<sup>7</sup> 744<sup>e</sup> séance, par. 75.

mant l'idée de modifications de détail. Il souligne qu'il est en faveur de la revision de traités injustes, mais qu'il n'y a pas lieu d'entamer cette question au cours de la présente discussion.

32. M. Jiménez de Aréchaga est partisan de la suppression de l'article 67, dont les dispositions soulèvent de nombreuses difficultés. L'essentiel de cet article peut être introduit au paragraphe 1 de l'article 68. En ce qui concerne les articles 68 et 69, il approuve, dans l'ensemble, la position prise par M. Briggs et aussi, dans une certaine mesure, celle de M. Tounkine, car à son avis les différences qui séparent ces deux membres de la Commission portent moins sur le fond que sur la façon d'aborder la question. M. Briggs a examiné les textes proposés pour ces articles du point de vue de la rédaction et du remaniement, tandis que M. Tounkine a traité des notions fondamentales en jeu. C'est pourquoi, tout en appuyant la proposition de M. Briggs tendant à séparer les dispositions relatives à la modification proprement dite des traités de celles qui régissent les accords *inter se*, il estime, comme M. Tounkine, qu'il convient de placer en tête des articles consacrés à la modification des traités une formule spécifiant que lesdits articles sont destinés à compléter la volonté des parties telle qu'elle est exprimée dans le traité; les dispositions du traité doivent toujours avoir priorité. A ce propos, le Président a fait observer qu'il est toujours possible d'amender les dispositions du traité relatives à la procédure de modification, mais la procédure de modification établie dans le traité serait également applicable en pareil cas. Ainsi donc les dispositions du traité relatives à la modification auront toujours priorité. En fait, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, les traités ne contiennent pas souvent de dispositions à ce sujet et, lorsqu'ils en contiennent, ces dispositions ne sont pas exhaustives. C'est pourquoi le projet d'articles doit comprendre certaines règles en vue de compléter la volonté déclarée des parties.

33. En outre, M. Jiménez de Aréchaga pense, comme M. Tounkine, qu'il est nécessaire d'assurer une certaine symétrie avec les dispositions relatives à la terminaison; on pourrait obtenir ce résultat par un renvoi à l'article 40, par exemple. Il ne croit pas, toutefois, que la procédure de modification doive être strictement formelle, ni qu'une conférence soit toujours nécessaire en vue de la modification d'un traité. Un accord relatif à la terminaison d'un traité peut résulter d'une procédure moins formelle, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 1 b) de l'article 40.

34. Passant à la disposition des articles du projet relatifs à la modification des traités, M. Jiménez de Aréchaga se prononce en faveur d'un article distinct qui serait mis en vedette et exprimerait le droit des parties d'être consultées, droit actuellement énoncé au paragraphe 1 de l'article 68. Un autre article spécial traiterait de l'adoption d'un instrument ayant pour objet de modifier le traité conformément aux règles énoncées dans la première partie, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 3 de l'article 68. Ces dispositions seraient suivies d'un ou deux articles sur les effets de l'instrument ayant pour objet de modifier le traité. Des dispositions distinctes seraient prévues au sujet de ses effets négatifs sur les Etats qui ne ratifient pas la modification, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 1 de l'article 69, et au sujet de ses effets positifs, ainsi qu'il

est proposé par le Rapporteur spécial au paragraphe 3 a) du même article, avec renvoi aux articles 41 et 65. Il convient toutefois d'examiner soigneusement la question du droit de retrait — que M. Tounkine juge nécessaire de prévoir — en tenant compte des règles applicables au sein des organisations internationales.

35. Le problème le plus sérieux est toutefois celui des accords *inter se*. M. Jiménez de Aréchaga souscrit sans réserve à l'opinion de M. Tounkine, selon laquelle ce problème est différent de celui de la revision, mais ce fait ne justifie pas la suppression des dispositions en la matière. Dans la pratique, les accords *inter se* complémentaires ou supplémentaires sont devenus une technique indispensable et une soupape de sûreté nécessaire en vue de l'adaptation des traités aux besoins dynamiques de la société internationale. L'absence d'une telle technique aurait, dans bien des cas, eu pour effet la stagnation des relations créées par le traité, tout particulièrement après la seconde guerre mondiale, époque où les traités ont dû être adaptés à des conditions nouvelles, mais où il ne pouvait être question d'inviter des Etats ennemis à des conférences à ce sujet, ni de leur donner le droit de veto au sujet d'une modification quelconque des traités. La procédure *inter se* a été le moyen auquel on a eu recours en vue de cette évolution nécessaire. La Commission doit tenir compte de cette expérience et prévoir la procédure *inter se* afin d'éviter la stagnation qui résulterait du *liberum veto* d'une seule partie. A cet égard, il convient que la Commission garde présentes à l'esprit les recommandations de caractère progressif formulées par l'Assemblée générale au sujet de la participation élargie aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations.

36. Les dispositions rédigées à ce sujet par le Rapporteur spécial paraissent contenir les clauses nécessaires pour prévenir des abus. L'orateur propose toutefois de remanier ces dispositions pour en faire trois articles distincts, dans l'ordre suivant : premièrement, une déclaration sur la possibilité de conclure des accords *inter se*, actuellement incorporée au paragraphe 2 de l'article 68; deuxièmement, une disposition traitant des effets de ces accords, comme à l'alinéa 3 b) de l'article 69; troisièmement, la règle de l'estoppel figurant au paragraphe 2 de l'article 69.

37. M. Jiménez de Aréchaga propose que la première de ces dispositions soit rédigée à peu près comme suit :

« Nonobstant les dispositions des articles qui précèdent, certaines des parties peuvent modifier... »

Le reste de la disposition tiendrait compte de la teneur actuelle du paragraphe 2, de l'article 68; l'alinéa b) ne serait pas supprimé comme l'a suggéré M. Yasseen, car il contient une garantie essentielle.

38. En ce qui concerne l'alinéa 2 a) de l'article 69, M. Jiménez de Aréchaga partage les doutes exprimés par d'autres membres de la Commission au sujet des mots « a pris part à l'adoption ». La règle de l'estoppel ne doit s'appliquer qu'à l'Etat qui a effectivement voté en faveur de la modification. Il appuie la proposition de M. Yasseen tendant à supprimer l'alinéa 2 b).

39. M. REUTER exprime l'avis que les articles 67 à 69 traitent de deux questions d'inégale importance et de nature différente.

40. La première question, la première qui se pose dans l'ordre chronologique, est traitée dans l'article 67 et au paragraphe 1 de l'article 68 : il s'agit de la situation d'un Etat partie à un traité dans le processus de révision, cet Etat étant considéré individuellement. Cette question a été posée, semble-t-il, comme une question de droit fondamental des Etats. Dans le projet, elle est examinée sous deux angles : d'abord le droit d'initiative dans l'article 67 et ensuite le droit de participation, au paragraphe 1 de l'article 68.

41. Si M. Reuter admet l'idée générale qui est exprimée dans l'article 67, en revanche il n'approuve pas la rédaction de cet article qui, selon lui, est à la fois trop précise et ne l'est pas assez. Elle est trop précise, en ce sens que le langage est presque provocant et que l'expression « notification d'une proposition » s'applique à un cas extrême; l'idée gagnerait à être exprimée de façon plus générale. Mais d'autre part le texte manque de précision; il faudrait faire ressortir sans laisser de doute que la partie qui prend l'initiative a seulement le droit de poser la question de savoir s'il convient de négocier; elle n'a pas l'initiative de la négociation, elle n'a pas le droit de provoquer la négociation. C'est pourquoi M. Reuter préférerait employer une expression telle que « peut entrer en consultation avec l'autre ou les autres parties au traité... sur l'opportunité ou la nécessité d'entreprendre la modification ou la révision d'un traité ». Il est des cas, en effet, où un changement de circonstances rend véritablement nécessaire de modifier le traité. Ce qui devrait être garanti, c'est qu'une partie désireuse d'invoquer le changement de circonstances puisse entrer en consultation avec les autres parties.

42. L'article 68 traite d'un droit beaucoup plus large, savoir non seulement le droit d'être consulté, mais celui de participer à la négociation si celle-ci est régulièrement entreprise. Il conviendrait donc peut-être de refondre l'article 67 et le paragraphe 1 de l'article 68 en un ensemble à la fois plus simple et plus précis — faisant la distinction entre consultation et négociation. On n'ajoute pas grand-chose en disant que les autres parties sont tenues d'examiner la proposition de bonne foi, mais M. Reuter n'est pas opposé au maintien de cette stipulation.

43. D'accord avec plusieurs autres membres de la Commission, M. Reuter pense que le paragraphe 3 de l'article 68 pourrait faire l'objet d'un article spécial.

44. La seconde question, la plus importante, concerne le droit de modification et de révision des traités en lui-même. Ce problème est traité dans l'article 69; et sans doute le paragraphe 2 de l'article 68 serait-il mieux à sa place dans l'article 69. Si le problème retient l'attention de la Commission, ce n'est que faute de dispositions expresses des traités eux-mêmes concernant la modification et la révision.

45. M. Tounkine a posé la question préalable de la définition du terme « révision ». Si la Commission ne donne

pas cette définition, il risque d'y avoir confusion entre les articles 69 et 65.

46. M. Tounkine, appuyé par M. Lachs, propose, semble-t-il, de définir la révision par ses effets : il n'y aurait révision du traité que lorsque le traité disparaît pour faire place à un autre traité. Si le traité initial est maintenu, on retombe dans une hypothèse traitée par d'autres articles et notamment l'article 65.

47. Si la Commission accepte cette définition, qui est logique et raisonnable, il y aura peu de chose à dire dans l'article 69. La révision ainsi conçue ne peut exister que soit par décision unanime des parties, soit si le traité contient une clause permettant la révision à la majorité des parties et prévoyant une procédure de disparition du traité. La procédure en question peut être plus ou moins radicale, selon que les minoritaires sont liés par la révision des majoritaires (c'est peut-être le cas dans certaines organisations internationales) ou qu'au contraire ils peuvent se retirer du traité initial s'ils n'acceptent pas la révision et que le traité initial peut être réduit à néant (c'est le cas des conventions postales). M. Reuter ne croit pas que la Commission puisse aller jusqu'à proposer des clauses quasi législatives d'une telle rigueur applicables à toutes les conventions futures — et encore moins aux conventions existantes. Comme l'a fait observer M. Rosenne, le problème de la révision est apparenté à celui des réserves. Si la Commission fait une place aux réserves et admet que des Etats puissent jusqu'à un certain point sauvegarder leur volonté au moment de la conclusion du traité, elle ne peut pas poser en règle générale que les Etats minoritaires seront obligés de renoncer au bénéfice d'être membres de la commission de révision du traité.

48. La Commission pourrait décider d'adopter une autre définition de la révision; elle pourrait considérer celle-ci, soit sous la forme d'un accord ayant pour objet principal et pour intention de réviser un traité, soit comme un recours à une procédure spéciale, supplétive, applicable uniquement aux traités dont les dispositions n'excluent pas la révision — ce qui entraînerait l'institution du mécanisme de la conférence. Il est évident que la Commission hésite entre la règle de l'unanimité (qui supprimerait la possibilité de la conférence) et une règle fixant un chiffre arbitraire d'adhésions. Pour ce qui est de l'initiative de la révision, chaque traité fournit une indication précise dans sa clause finale établissant les conditions d'entrée en vigueur. En effet, s'il est prévu qu'un traité n'entre en vigueur que s'il est ratifié par tous les Etats, il est logique d'en conclure que l'initiative de la révision doit aussi être acceptée à l'unanimité. D'autre part, si l'entrée en vigueur est subordonnée à la ratification d'un certain nombre d'Etats seulement, qualifiés ou non qualifiés, il conviendrait peut-être d'adopter une formule symétrique dans une conférence éventuelle.

49. M. YASSEEN partage l'opinion de ceux qui ne voient qu'une différence de degré entre la « modification » et la « révision ». En ce qui concerne les articles considérés, il ne voit pas pourquoi, une fois que les réalités s'éloignent des règles figées par la formule, on exclurait la possibilité d'une modification générale, c'est-à-dire d'une révision. Il convient donc, à son avis, de maintenir

dans les articles le mot « revision » et de ne pas limiter leur portée à des changements limités.

50. Il y a lieu, en l'occurrence, de distinguer entre deux types d'accords *inter se* : ceux qui ont une portée particulière et ceux qui ont une portée générale. Les accords du premier type sont ceux qui se concluent en vertu ou dans le cadre de certains traités multilatéraux entre un certain nombre des parties à ces derniers, à l'exclusion des autres. Ils sont destinés à coexister avec lesdits traités. Dans le cadre de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, certaines parties qu'unit une solidarité particulière peuvent s'entendre pour donner à leurs diplomates des privilèges plus étendus. Un tel accord, limité à un certain nombre d'Etats, n'est pas un traité portant revision; il a simplement pour but de compléter le traité général entre certaines parties à celui-ci.

51. En fait, ce sont plutôt les accords *inter se* du deuxième type qui doivent retenir l'attention de la Commission. Il s'agit de ceux qui ont pour objet de modifier ou de réviser un traité antérieur qui a cessé de correspondre aux réalités. Dans ce cas, un certain nombre de parties sont d'accord pour déclencher un mouvement vers la revision du traité et, se heurtant à l'opposition d'autres parties, elles ont recours, pour sortir de l'impasse du principe de l'unanimité, à un palliatif — l'accord *inter se* —, le traité initial restant en vigueur pour les Etats réfractaires. De l'avis de M. Yasseen, il est indispensable d'envisager ce dernier cas dans le cadre des articles considérés; il s'agit en effet d'accords conclus en vue de modifier les traités initiaux ou de les remplacer.

52. M. TOUNKINE constate que certains membres de la Commission préfèrent que le texte traite des accords *inter se*. A ce propos, il tient à souligner que, dans sa déclaration à la séance précédente, il ne s'était pas opposé à cette idée. Il avait souligné que les traités *inter se*, qui peuvent être parfaitement valables dans le cadre du traité primitif, devaient être envisagés comme étant distincts de la revision. L'expression « revision *inter se* » peut provoquer beaucoup de confusion.

53. En fait, un accord *inter se* constitue, non pas un accord portant revision du traité antérieur, mais un traité distinct. Certes, les résultats pratiques pourront parfois être similaires, mais il est indispensable d'établir une distinction entre deux institutions juridiques distinctes. Si cette distinction est établie et si les dispositions relatives à chacun des deux aspects sont maintenues séparément, M. Tounkine pourra accepter, dans l'ensemble, le fond du paragraphe 2 de l'article 68, à condition que ses dispositions soient convenablement complétées.

54. Quant à la modification d'un traité, la règle fondamentale veut qu'elle résulte des dispositions mêmes du traité; la primauté des dispositions du traité est conforme à la règle *pacta sunt servanda*. Le problème de la procédure se pose lorsque le traité ne contient aucune disposition relative à la modification. A cet égard, M. Tounkine n'a pas préconisé la convocation d'une conférence dans chaque cas mais l'accord de tous les Etats parties au traité est nécessaire en vue de la convocation d'une conférence. Les parties peuvent, bien entendu, convenir d'une procédure plus simple si elles le désirent; par exemple, la modification proposée peut être communiquée à tous

les Etats par le dépositaire et, si elle est approuvée, elle peut être ratifiée par les diverses parties. D'autre part, il peut être proposé de convoquer une conférence et, à cet égard, la proposition de M. Reuter au sujet de la procédure à suivre en pareil cas est extrêmement utile.

55. La question des effets juridiques des modifications peut trouver sa réponse dans le texte même des modifications. La conférence qui adopte les modifications peut décider du nombre des ratifications qui seront nécessaires pour l'entrée en vigueur des modifications, ainsi que de leurs conséquences pour les Etats qui ne les ratifient pas. Le projet d'articles doit spécifier que la question peut être réglée par la conférence et fixer une règle supplétive dans le sens du paragraphe 1 de l'article 69 qui s'appliquerait à défaut d'une telle décision.

56. M. Tounkine n'aurait pas d'objection à formuler si certaines dispositions relatives aux accords *inter se* étaient inscrites dans le projet d'articles, mais il estime qu'une distinction nette doit être établie entre ces accords et la revision des traités.

57. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que les divergences d'opinion qui ont surgi au cours du débat ne sont peut-être pas aussi grandes qu'il pourrait sembler à première vue; il subsiste, certes, une divergence notable sur un point particulier, mais le Rapporteur spécial espère que cela n'empêchera pas la Commission de rédiger des projets d'article acceptables relatifs à la modification et à la revision. S'il est disposé à accepter une distinction plus nette entre les dispositions relatives aux accords *inter se* et celles qui ont trait à la revision, laquelle peut également aboutir à la modification *inter se* d'un traité il s'opposerait énergiquement à l'exclusion du premier de ces sujets. La procédure *inter se* est au cœur même de l'ensemble du problème de la modification des traités multilatéraux et sans un renvoi à cette procédure les articles 67 et 69 seraient dénués de sens.

La séance est levée à 12 h 50.

---

## 747<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 17 juin 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

---

### Droit des traités

(A/CN.4/167 et Add.1 et 2)

[Point 3 de l'ordre du jour]  
(Suite)

ARTICLE 67 (Propositions de modification ou de revision d'un traité) (suite),

ARTICLE 68 (Droit des parties d'être consultées au sujet de la modification ou de la revision du traité) (suite) et