

Document:-  
**A/CN.4/SR.764**

**Compte rendu analytique de la 764e 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>)*

que le chef de cette mission n'ont pas droit au drapeau, en revanche ils ont droit à la plaque CD sur leurs véhicules.

109. Si la Commission décide de supprimer le paragraphe 3, elle pourrait, dans le commentaire, recommander que l'Etat de réception exprime le désir que les membres de la mission spéciale arborent le drapeau de leur Etat sur leurs véhicules. Il s'agit ici non pas d'une question de prestige mais plutôt d'une question d'ordre pratique; M. Bartoš songe surtout au cas des missions techniques qui travaillent sur le terrain. Il est peu probable que des difficultés surgissent dans la pratique lorsqu'il s'agit d'un chef de Gouvernement ou d'un ministre.

110. M. DE LUNA fait observer que la plaque CD n'individualise nullement l'Etat et n'a donc pas du tout la même valeur que le drapeau. Si l'on se place sur le plan de la sécurité, il arrive, exceptionnellement sans doute, qu'il soit plus dangereux d'arborer le drapeau que de ne pas l'arborer.

111. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer l'article 15 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 13 h 5.

## 764<sup>e</sup> SÉANCE

Lundi 13 juillet 1964, à 15 heures

Président : M. Roberto AGO

### Droit des traités

[Point 3 de l'ordre du jour]

(Reprise du débat de la 760<sup>e</sup> séance)

#### ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

ARTICLE 67 (Disposition générale) [concernant la modification des traités]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 67, qui est ainsi conçu :

« Un traité peut être modifié par accord entre les parties. Les règles posées dans la première partie s'appliquent à cet accord, à moins que le traité ou les règles établies d'une organisation internationale n'en disposent autrement. »

2. M. PAREDES pense que, dans le texte espagnol, le mot « *no* » est inutile, le sens négatif étant déjà sous-entendu par le mot « *salvo* ».

3. M. DE LUNA fait observer qu'en espagnol l'usage varie selon les pays. Le mot « *salvo* » marque une exception plutôt qu'une négation. Comme il a été convenu, les membres de la Commission de langue espagnole s'entendront au sujet du texte espagnol des articles.

4. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que les mots « Les règles posées dans la première partie s'appliquent à cet accord » paraissent sous-entendre que cet accord doit revêtir la forme d'un accord écrit.

5. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Président a sans doute raison : les sections principales de la première partie se rapportent aux traités de caractère formel.

6. M. TOUNKINE estime qu'on ne perdrait guère en supprimant la deuxième phrase, qui n'ajoute rien.

7. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale que la disposition énoncée dans la deuxième phrase est destinée à réserver les causes spéciales concernant la révision.

8. M. BRIGGS considère que la deuxième phrase de l'article 67 doit être maintenue; si l'on ajoutait, avant les mots « à moins que », le membre de phrase « tel qu'il est mentionné ou défini dans la première partie », il serait clair que l'article ne se rapporte pas aux accords non écrits ou non formels.

9. M. DE LUNA estime qu'il est nécessaire de prévoir des garanties afin que la modification des traités intervienne selon les règles établies et que les Etats n'aient pas toute latitude de modifier les traités à volonté.

10. M. ROSENNE propose de supprimer le point après le mot « parties » ainsi que les mots « les règles posées dans la première partie s'appliquent à cet accord ». L'article serait alors exactement parallèle au paragraphe 1 de l'article 40 et le mot « accord » aurait le même sens dans les deux articles. On sauvegarderait aussi les dispositions expresses relatives à la modification énoncées dans un traité ou dans les règles d'une organisation internationale.

11. M. TOUNKINE pense que la modification proposée par M. Rosenne transformerait totalement l'objet de l'article; il préfère la proposition de M. Briggs.

12. M. BARTOŠ est en faveur du maintien des deux phrases qui constituent le texte actuel de l'article. La première phrase énonce la règle; la deuxième évoque la pratique qui se répand de plus en plus dans les conférences internationales et même entre Etats qui se proposent de conclure un traité multilatéral.

13. M. YASSEEN estime qu'il y a un seul doute quant à l'interprétation de l'article 67; c'est celui qui résulte de l'emploi du mot « accord ». Cet accord doit-il être écrit ou non? Il faut que la Commission se prononce

clairement sur ce point. Il demande au Président du Comité de rédaction si ce Comité entendait exiger la forme écrite ou non.

14. M. BRIGGS, Président du Comité de rédaction, répond que la question mentionnée par M. Yasseen n'a pas été examinée au Comité de rédaction. Le texte antérieur présenté par le Rapporteur spécial (A/CN.4/167/Add.1) visait la modification par un autre instrument, mais en fait les modifications peuvent revêtir d'autres formes.

15. M. YASSEEN a compris la deuxième phrase comme le Président. Le texte soumet l'accord portant modification aux règles de la première partie. Il semble donc qu'en vertu de la théorie de l'acte contraire, ce texte exige qu'un accord modifiant un traité soit, lui aussi, sous forme écrite.

16. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, estime que le vrai problème résulte de l'article 2 du projet, tel que l'a approuvé la Commission en 1962, à sa quatorzième session<sup>1</sup>. D'après le texte actuel, un accord non écrit ne saurait modifier un traité. Il s'agit de savoir si c'est cela que veut la Commission.

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la Commission ne peut exclure la possibilité d'une modification de caractère non formel, par exemple par le moyen d'une déclaration verbale, bien que la chose ne soit sans doute pas très fréquente.

18. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, est d'avis qu'il ne faudrait pas permettre à un Etat d'invoquer l'absence d'un accord écrit alors qu'il y a eu un accord verbal parfait et complet.

19. M. VERDROSS propose, pour donner corps à l'idée exprimée par le Président, de maintenir la première phrase et, dans la deuxième phrase, de remplacer les mots « à cet accord » par « à tout instrument ». On indiquerait ainsi que cette deuxième phrase s'applique uniquement aux accords écrits.

20. M. YASSEEN estime que cet article ne concerne qu'un seul procédé de modification, à savoir la modification au moyen d'un accord, et qu'il n'est pas exclusif d'autres procédés.

21. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer qu'après avoir mentionné, dans la première phrase, la nécessité de l'accord des parties, on déclare en fait dans la deuxième phrase que l'accord ne peut intervenir que sous forme écrite.

22. M. VERDROSS souligne que si l'on dit que les règles posées dans la première partie « s'appliquent à cet accord », cela signifie que ces règles s'appliquent aussi à des accords non écrits, ce qui constitue une contradiction. C'est pourquoi il a proposé de remplacer les mots « à cet accord » par « à tout instrument ».

23. M. AMADO propose d'ajouter, à la fin de la première phrase, les mots « quelle que soit la forme de cet accord ».

24. Le PRÉSIDENT estime que cela ne résoud pas le problème posé par la deuxième phrase.

25. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose d'ajouter au début de la deuxième phrase les mots : « Si cet accord avait la forme écrite ».

26. M. BARTOŠ ne se préoccupe pas de la question de forme; il a voulu rappeler l'existence d'une règle pratique.

*Le texte de l'article 67, modifié par le Comité de rédaction, est adopté à l'unanimité, avec l'amendement proposé par le Rapporteur spécial.*

#### ARTICLE 68 (Modification des traités multilatéraux)

27. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 68 :

« 1. Au cas où un traité multilatéral fait l'objet d'une proposition tendant à ce qu'il soit modifié à l'égard de toutes les parties, chacune des parties est en droit, sous réserve des dispositions du traité ou des règles établies d'une organisation internationale,

a) de recevoir notification de cette proposition et de prendre part à la décision relative aux mesures qui doivent éventuellement être prises au sujet de cette proposition;

b) de prendre part à la conclusion de tout accord ayant pour objet de modifier le traité.

2. A moins que le traité ou les règles établies d'une organisation internationale n'en disposent autrement,

a) un accord modifiant un traité ne lie pas les parties au traité qui ne deviennent pas parties à cet accord;

b) les effets de l'accord modifiant le traité sont régis par l'article 65.

3. Une partie à un traité ne peut alléguer que l'application d'un accord modifiant ce traité dans les relations entre les Etats devenus parties à cet accord constitue une violation du traité si elle a signé le texte de l'accord qui modifie le traité ou a indiqué clairement qu'elle ne s'opposait pas à la modification. »

28. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale que, conformément à la demande formulée par la Commission, le Comité de rédaction, en remaniant les articles 68 et 69, a établi une distinction plus nette entre les modifications primitivement destinées à être applicables à toutes les parties et celles qui sont destinées à être applicables à un groupe restreint. L'exigence de la notification, à l'exception du cas relevant de l'alinéa 1 a) de l'article 69, a été maintenue au paragraphe 2 du texte modifié de cet article<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 179.

<sup>2</sup> Voir, plus loin, par. 73.

29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, n'a qu'une seule objection à formuler contre la rédaction du paragraphe 1 de l'article 68 remanié : il s'agit de l'emploi des mots « à l'égard de toutes les parties ». Il serait préférable d'employer une formule telle que « dans les relations de toutes les parties ».

30. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que le libellé proposé par le Président est acceptable.

31. M. LACHS pense que le libellé proposé par le Président n'est guère nécessaire, puisqu'il existe une disposition distincte relative aux modifications *inter se*.

32. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que son premier texte était effectivement fondé sur cette hypothèse, mais avait donné lieu à des objections.

33. M. CASTRÉN rappelle que la question a déjà fait l'objet d'une longue discussion et que le Comité de rédaction avait reçu des instructions précises. A son avis, la distinction doit être maintenue.

*Il est décidé de remplacer les mots « à l'égard de toutes les parties » par « dans les relations de toutes les parties ».*

34. M. PAL estime que toute proposition tendant à modifier un traité multilatéral doit être notifiée à toutes les parties, même si la modification proposée est destinée à être applicable seulement *inter se*. Tel quel, l'article 68 n'est pas satisfaisant, mais M. Pal n'insistera pas, puisque le texte doit être soumis aux gouvernements pour observations.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que la disposition contenue au paragraphe 2 de l'article 69 tient compte du souci exprimé par M. Pal.

36. M. BARTOŠ ne comprend pas la réserve formulée au paragraphe 1 de l'article 68. Il ne lui paraît pas admissible que les règles établies d'une organisation internationale puissent priver certains Etats du droit de recevoir notification d'une proposition tendant à modifier le traité. Si cette rédaction est maintenue, il votera contre le paragraphe 1 et, si cette règle est adoptée par la majorité de la Commission, il s'abstiendra lors du vote sur l'ensemble de l'article 68. Cette formule en effet divise les Etats en deux catégories : ceux qui ont le droit de prendre part à la décision relative aux mesures qui doivent éventuellement être prises et ceux qui n'ont pas ce droit. L'adopter c'est consacrer l'inégalité des Etats.

37. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'égalité des Etats n'est pas en cause; il y a des cas où, conformément aux règles d'une organisation internationale, une proposition de modification doit être soumise, pour décision, par un organe de cette organisation. Toutefois, il n'a connaissance d'aucune règle qui restreigne le droit de recevoir notification d'une telle proposition.

38. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle que lorsqu'on propose, par

exemple, de modifier une convention internationale du travail, on n'adresse pas nécessairement une notification de cette proposition à tous les membres de l'OIT.

39. Il y a plus : à l'Organisation mondiale de la santé, c'est à des organes de cette Organisation qu'est réservée, dans certaines limites, la possibilité d'apporter des modifications aux traités sans qu'il y ait notification ni négociation et cela est accepté d'avance par les membres.

40. M. BARTOŠ fait observer que, même à l'OMS, les Etats doivent être dûment informés et peuvent soulever des objections.

41. La Commission ne peut approuver que les organisations internationales excluent la possibilité, pour certains Etats, de prendre connaissance des propositions qui ont été faites.

42. M. YASSEEN croit comprendre que, pour M. Bartoš, les règles qui garantissent les droits des Etats dans ce domaine sont des règles de *jus cogens*; de ce fait il ne se pose pas de problème tant qu'il s'agit de traités, car la réserve énoncée au paragraphe 1 au sujet des traités ne peut viser que les traités valables, y compris ceux qui ne violent pas les règles du *jus cogens*.

43. M. TOUNKINE déclare qu'en principe il partage le point de vue exprimé par M. Bartoš, dont l'observation importante lui fait maintenant éprouver certains doutes au sujet de la deuxième partie du paragraphe 1. Toutes les parties à un traité sont en droit de recevoir notification d'une proposition tendant à ce que le traité soit modifié et de prendre part à la décision y relative.

44. M. PAREDES appuie l'observation de M. Bartoš; il est important que toutes les parties à un traité reçoivent notification des propositions tendant à modifier le traité, afin qu'elles puissent exprimer leur point de vue et participer à la discussion et à la décision qui s'y rapportent. La modification des traités ne doit pas se faire secrètement. Dans le cas des traités multilatéraux conclus sous les auspices d'une organisation internationale, il faut tenir compte des points de vue de tous les Etats membres.

45. M. DE LUNA pense qu'on pourrait peut-être mentionner dans le commentaire la question soulevée par M. Bartoš. Il ne croit pas que la notification puisse faire l'objet d'une règle de *jus cogens*.

46. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il ne s'agit pas là d'un problème très grave. Les traités en question sont essentiellement des accords de caractère technique conclus au sein des organisations internationales et pour lesquels les Etats estiment qu'il faut procéder à des adaptations, compte tenu des changements de situation.

47. M. BRIGGS pense qu'en général toutes les parties à un traité multilatéral doivent recevoir notification des propositions tendant à ce qu'il soit modifié, mais il importe de reconnaître que certains traités et les règles de certaines organisations internationales limitent le droit de

recevoir notification et que les Etats, en devenant parties à un tel traité ou membres d'une telle organisation, sont présumés avoir accepté cette restriction.

48. M. ROSENNE déclare qu'il pourrait aussi y avoir des cas d'extension de ce droit; par exemple, aux termes des Conventions de Genève relatives au droit de la mer, c'est l'Assemblée générale qui doit examiner en premier lieu les propositions de modification, ce qui a pour conséquence que des Etats tiers ont leur mot à dire dans la décision relative à ces propositions. Pour l'heure, il serait préférable de maintenir le texte proposé par le Comité de rédaction; l'ensemble du problème sera repris en même temps que les dispositions énoncées dans la première partie et à l'article 48 concernant les actes constitutifs d'organisations internationales ou les traités établis dans le cadre de ces organisations.

49. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, est d'avis que la formule en question ne nuit nullement au texte. Ou bien il s'agit d'un traité établi au sein d'une organisation internationale, ou bien, si tel n'est pas le cas, il est difficilement concevable que les Etats introduisent dans un traité une disposition déniaut à une partie quelconque le droit de recevoir notification.

50. M. BARTOŠ fait observer qu'il se préoccupe, non pas du traité, mais des règles d'une organisation internationale. Il propose, à titre de compromis, de placer les mots « de recevoir notification de cette proposition et » à la suite des mots « chacune des parties est en droit ». L'alinéa a) commencerait alors par les mots « de prendre part à la décision ».

51. M. CASTRÉN appuie cette proposition, qui rend le texte acceptable au prix d'une légère modification.

52. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, propose de remplacer le mot « notification », qui est trop formel, par « communication ». Ce qui importe, c'est que les Etats soient informés.

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, se déclare en mesure d'accepter l'addition des mots « de recevoir communication de cette proposition et » après « chacune des parties est en droit ».

*A l'unanimité, le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.*

*A l'unanimité, le paragraphe 2 est adopté.*

54. M. TSURUOKA demande si les mots « qu'elle ne s'opposait pas à la modification, » qui figurent au paragraphe 3, visent par exemple, le cas d'un Etat participant à une conférence qui a soutenu une proposition de modification en votant pour cette proposition. Il voudrait que cette hypothèse soit exclue, car ce vote n'est pas une promesse de ratification. La règle visée par le paragraphe 3 peut s'appliquer s'il n'y a pas d'opposition après ratification du texte.

55. M. BARTOŠ constate qu'il est moins exigeant que M. Tsuruoka, pour qui la ratification est nécessaire.

Il suffit, à son avis, que l'Etat en question ait adopté envers l'accord, de façon prolongée, une attitude non négative. Le texte du Rapporteur spécial se situe entre ces deux extrêmes et M. Bartoš votera pour ce texte, bien qu'il aille encore trop loin.

56. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, pense qu'on tiendrait peut-être compte du point de vue de M. Bartoš si l'on remplaçait les mots « a indiqué clairement » par « a laissé clairement entendre ».

57. Il se demande s'il est bon de mentionner la signature. Il y a en effet des cas où la signature ne suffit pas et où il faut encore une ratification pour que l'Etat devienne lui-même partie à l'accord : mais il y a beaucoup d'autres cas où la signature est suffisante à cet effet. Il vaudrait donc peut-être mieux supprimer la mention de la signature.

58. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que si la disposition était modifiée de la manière suggérée par le Président, elle paraîtrait peut-être trop générale à certains membres de la Commission. Le Comité de rédaction a cherché une formule qui imposerait à l'Etat intéressé l'obligation formelle d'indiquer clairement qu'il ne s'opposait pas à la modification envisagée; dans la rédaction initiale de Sir Humphrey, il était question de l'adoption du texte, formule à laquelle on a renoncé parce que certains membres ont fait valoir que rien ne permet de déterminer avec certitude de quelle manière un Etat a voté.

59. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, maintient que ce qui est dit de la signature — laquelle peut n'être qu'un acte intermédiaire — devrait être supprimé.

60. M. TSURUOKA fait observer que, si l'on supprimait la mention de la signature, il serait difficile de déterminer s'il y a eu ou non opposition. Il faut distinguer entre signature et vote, car la signature demeure un acte solennel, même s'il ne s'agit que de l'authentification du texte, alors que le vote résulte souvent de l'initiative prise par une délégation qui ne dispose pas du temps nécessaire pour consulter son gouvernement.

61. Le PRÉSIDENT demande si, pour M. Tsuruoka, un vote favorable n'établit pas clairement que l'Etat ne s'oppose pas à l'amendement.

62. M. TSURUOKA répond qu'à son avis, cela n'est pas suffisant. Il propose d'ajouter, entre « a indiqué clairement » et « qu'elle ne s'opposait pas à la modification », les mots « , après l'établissement du texte de l'accord en question, ».

63. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'une modification du genre de celle que propose M. Tsuruoka irait trop loin, puisqu'il peut arriver que des Etats aient signifié par la voie diplomatique que la modification du traité ne les intéresse pas et qu'ils ne seront pas représentés à la négociation.

64. M. DE LUNA partage l'opinion du Président.

65. M. TOUNKINE déclare que, depuis le début, il a des doutes sur l'opportunité de la disposition, parce qu'on ne saurait considérer ni le vote ni la signature du texte comme indiquant de manière définitive la position adoptée par l'Etat en cause. Il peut se faire qu'on s'aperçoive par la suite que la modification était contraire à ses droits.

66. M. YASSEEN est partisan de maintenir tel quel le paragraphe 3, qu'il juge nécessaire et suffisant. La règle énoncée dans ce paragraphe semble viser d'une part les Etats qui ont participé au processus de la modification et, d'autre part, les Etats qui n'ont pas participé à ce processus. Pour la première catégorie d'Etats, il faut savoir jusqu'où un Etat peut aller sans renoncer à son droit d'alléguer que l'accord modifiant le traité constitue une violation du traité; dans le paragraphe 3, tel qu'il est rédigé, on a estimé qu'en signant le texte de l'accord, un Etat qui a participé au processus de modification renonce au droit d'invoquer la violation du traité. Pour ce qui est des Etats qui n'ont pas participé au processus de modification, la règle proposée est que l'Etat renonce au droit en question s'il indique clairement qu'il n'est pas opposé à la modification. Cette indication peut être donnée oralement ou par une certaine conduite.

67. M. AMADO s'interroge sur le sens du verbe « indiquer ». S'il est entendu que l'indication doit être formelle, M. Amado est d'accord. La signature est une indication mais elle ne constitue parfois qu'un acte intermédiaire. Il faut donc spécifier comme condition que l'Etat ait signé le texte de l'accord ou donné une indication analogue à la signature.

68. M. ROSENNE dit que le tour pris par le débat a fait naître dans son esprit des doutes sur le point de savoir si le paragraphe 3 est vraiment nécessaire. L'article 68 est déjà lié à l'article 65, qui comporte une réserve générale touchant la responsabilité qu'un Etat peut encourir du fait de la conclusion ou de l'application d'un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un autre Etat en vertu d'un autre traité. En outre, l'article 47 renferme à la fois des règles générales concernant l'application de la notion d'estoppel dans le droit des traités et une mention spéciale concernant la relation entre l'estoppel et la violation matérielle d'un traité.

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que le paragraphe 3 comporte une règle de fond importante. Ce serait chose extraordinaire qu'un Etat, après avoir signé le texte d'un instrument modifiant un traité, et contribué de ce fait à mettre en mouvement le mécanisme qui conduira à l'entrée en vigueur de cet instrument, puisse ensuite prétendre qu'il y a violation du traité original. La disposition a un objet limité, mais elle a trait à un élément essentiel dans le processus de modification des traités multilatéraux dans la pratique moderne, et Sir Humphrey ne pense pas que la question soit réglée dans les autres articles mentionnés par le précédent orateur, tout au moins sous la forme où ces articles sont actuellement rédigés.

70. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, maintient que le libellé du paragraphe 3 prête à équivoque. La condition « si elle a signé le texte de l'accord » vise en effet le cas où l'Etat a participé au processus de modification du traité, mais seulement dans l'hypothèse où la signature n'est pas un acte définitif. La condition « ou a indiqué clairement qu'elle ne s'opposait pas à la modification » vise une gamme très étendue d'hypothèses, notamment celle où l'Etat a participé à la conférence pour la modification du traité et où, sans avoir signé le texte de l'accord, il a manifesté qu'il n'était pas opposé à la modification.

71. M. Ago propose de remplacer les mots « a indiqué clairement » par les mots « a indiqué autrement de façon claire ».

72. M. TOUNKINE continue de mettre en doute l'opportunité de faire figurer dans le projet une disposition de ce genre.

*Par 13 voix contre zéro, avec 5 abstentions, le paragraphe 3 est adopté avec la modification consistant à remplacer les mots « a indiqué clairement » par « a indiqué autrement de façon claire ».*

*A l'unanimité, l'ensemble de l'article 68, ainsi modifié, est adopté.*

ARTICLE 69 (Accords ayant pour objet de modifier l'application des traités dans les relations entre certaines parties seulement)

73. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le Comité de rédaction propose pour l'article 69 le titre et le texte qui suivent :

*« Accords ayant pour objet de modifier l'application des traités dans les relations entre certaines parties seulement »*

1. Plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord collatéral ayant pour objet de modifier l'application du traité dans leurs relations seulement,

a) si la possibilité de pareil accord est prévue par le traité; ou

b) si la modification en question,

i) ne porte pas atteinte à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité;

ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle une dérogation serait incompatible avec la réalisation effective des objets et des buts du traité pris dans son ensemble;

iii) n'est pas expressément ou implicitement interdite par le traité.

2. Réserve faite du cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, notification doit être donnée de la conclusion de tout accord collatéral de cette nature aux autres parties au traité.»

74. Les dispositions de l'article sont restées pratiquement sans changement, réserve faite de quelques améliorations.

rations de forme. Le point le plus discuté se trouve au paragraphe 2, qui s'ouvre maintenant sur une clause de réserve : « Réserve fait du cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1. » Le Comité de rédaction n'a pas jugé utile de maintenir l'obligation de donner notification dans le cas où la possibilité d'un accord *inter se* est prévue par le traité.

75. M. CASTRÉN rappelle qu'à la 754<sup>e</sup> séance il avait proposé de supprimer l'alinéa a) et le sous-alinéa ii) de l'alinéa b) du paragraphe 1, dispositions qui sont maintenues dans le nouveau texte. M. Castrén n'insiste pas pour qu'elles soient supprimées car il s'agit seulement d'une question de forme.

76. Le Comité de rédaction n'a heureusement pas donné suite à la suggestion de certains membres de la Commission tendant à supprimer le paragraphe 2 mais, suivant la suggestion de M. Reuter, il l'a considérablement affaibli. Sans contester que ce changement puisse se justifier du point de vue théorique, M. Castrén doute que la solution adoptée soit bonne en pratique. Selon le nouveau libellé, les parties à un arrangement *inter se* ne sont pas tenues d'informer préalablement de leur intention les autres parties au traité initial; la notification n'est obligatoire qu'après la conclusion de l'accord collatéral. Ainsi, les parties qui sont restées en dehors de cet accord sont mises devant un fait accompli, et les différends qui peuvent surgir quant à la légalité de l'arrangement *inter se* deviennent plus difficiles à régler que si ces parties avaient eu la possibilité de présenter des objections dès le stade de la préparation de l'accord collatéral. En tout cas, le paragraphe 2 dans sa nouvelle forme devrait être complété par un membre de phrase tel que « dans un délai aussi bref que possible ». Sans cette adjonction, M. Castrén ne pourra pas voter pour ce paragraphe.

77. M. TSURUOKA propose de supprimer le mot « collatéral » au paragraphe 1 et au paragraphe 2. Le sens de l'article ne serait pas modifié par cette suppression, mais si ce mot est maintenu, on se demandera ce qu'il signifie exactement.

78. M. PAREDES fait observer que deux cas tout différents sont envisagés au paragraphe 1. Le premier est celui où le traité prévoit la possibilité d'un accord *inter se*. Le deuxième est celui qui est envisagé à l'alinéa b), et pour lequel sont posées les conditions énoncées aux sous-alinéas i) et ii). Du fait que ces conditions ne sont pas posées pour le cas envisagé à l'alinéa a), il semble ressortir que, lorsque la possibilité d'un accord *inter se* est prévue dans le traité lui-même, ce traité peut porter atteinte à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité, ou peut porter sur une disposition à laquelle une dérogation serait incompatible avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

79. A propos du sous-alinéa i) de l'alinéa 1 b), M. Paredes croit utile de revenir sur une question qu'il a posée lors des précédents débats de la Commission sur la question. Selon cette disposition, la modification *inter se* ne doit pas porter atteinte à la jouissance par les autres parties des droits qu'elle tiennent du traité. Il est indis-

pensable, à ce propos, de prévoir non seulement le cas où il serait porté atteinte à la jouissance de droits, mais aussi celui où des obligations ou charges plus lourdes seraient imposées. A supposer, par exemple, qu'un accord *inter se* ayant trait à la navigation sur un fleuve ou un canal prévoie qu'il pourra être emprunté par des navires d'un plus fort tirant d'eau ou être utilisé à d'autres périodes de l'année qu'il n'est prévu dans le traité original, des obligations ou charges plus lourdes pourraient être imposées par là aux parties au traité original qui ne sont pas parties à l'accord *inter se*.

80. M. VERDROSS fait observer qu'au paragraphe 1, l'expression « dans leurs relations seulement » n'est pas très satisfaisante; il serait préférable de dire « dans leurs relations réciproques ».

81. D'autre part, au sous-alinéa iii) de l'alinéa b), il conviendrait de supprimer les mots « expressément ou implicitement », car il est douteux qu'une interdiction puisse être implicite.

82. M. ROSENNE tient à exprimer ses réserves au sujet du paragraphe 2; il n'est pas entièrement convaincu de la nécessité des dispositions de ce paragraphe et s'abstiendra donc lorsqu'il sera mis aux voix.

83. En ce qui concerne le paragraphe 1, il appuie la proposition de M. Verdross tendant à la suppression des mots « expressément ou implicitement » au sous-alinéa iii) de l'alinéa b).

84. M. BARTOŠ estime que les conditions énoncées à l'alinéa b) du paragraphe 1 ne sont pas suffisantes; comme l'a dit M. Paredes, il se peut aussi que l'accord *inter se* touche indirectement les intérêts des parties au traité initial, ou bien que cet accord change l'atmosphère et l'équilibre créés par le traité initial. M. Bartoš devra donc s'abstenir sur le paragraphe 1.

85. D'autres part, il est opposé à la règle inscrite au paragraphe 2. Même s'agissant d'une modification *inter se* prévue par le traité, les autres parties ont intérêt à savoir la teneur de cette modification. Certes, en vertu de la Charte des Nations Unies, la publication des traités est obligatoire, mais cette publication a lieu tardivement. De plus, puisque les auteurs de la Charte ont estimé que tout traité devait être porté à la connaissance des Etats même non intéressés, à plus forte raison un accord *inter se* modifiant un traité pour quelques parties doit-il être communiqué à toutes les parties au traité initial. Si le premier membre de phrase « Réserve faite du cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1 » est maintenu, M. Bartoš votera contre le paragraphe 2 et il s'abstiendra sur l'ensemble de l'article.

86. M. YASSEEN croit que la condition inscrite dans le sous-alinéa ii) est comprise dans la condition énoncée au sous-alinéa iii); une modification qui ne remplirait pas la condition ii) serait au moins implicitement interdite par le traité.

87. Dans le sous-alinéa iii), les mots « expressément ou implicitement » ne sont pas nécessaires, et le sens restera exactement le même s'ils disparaissent puisqu'un traité

doit toujours être compris aussi bien à la lumière de ce qu'il dit expressément que de ce qu'il renferme implicitement.

88. Au sujet du paragraphe 2, M. Yasseen partage l'avis de M. Bartoš : la réserve exprimée dans le premier membre de phrase n'est pas opportune.

89. L'adjonction proposée par M. Castrén à la fin du paragraphe 2 s'inspire d'une idée juste, mais elle n'aura pas grand résultat en pratique. Il est impossible de fixer un délai déterminé et si l'on se borne à indiquer que le délai doit être raisonnable, on exprime une idée qui est sous-entendue dans l'obligation d'appliquer cette règle de bonne foi.

90. M. Yasseen est partisan de maintenir le mot « collatéral », qui traduit bien le lien entre l'accord en question et le traité initial.

91. M. LACHS propose de remplacer, dans la première phrase du paragraphe 1, les mots « ayant pour objet de modifier l'application du traité » par « ayant pour objet de modifier le traité » ou encore « ayant pour objet d'amender le traité », car il s'agit en l'occurrence du maintien du traité et non pas de son champ d'application. Ce changement aurait en outre l'avantage de mettre le libellé en harmonie avec celui du paragraphe 1 de l'article 68.

92. Il appuie la proposition de M. Tsuruoka tendant à la suppression du mot « collatéral ». Dans certains cas, l'accord peut fort bien avoir une existence indépendante.

93. Il appuie aussi la proposition de M. Verdross tendant à supprimer les mots « expressément ou implicitement » au sous-alinéa iii) de l'alinéa b). Les dispositions des sous-alinéas i) et ii) de l'alinéa b) traitent déjà des cas d'interdiction implicite résultant du fond ou de l'objet du traité ou des droits qui y sont énoncés.

94. Enfin M. Lachs appuie la proposition de M. Bartoš tendant à supprimer la réserve inscrite au début du paragraphe 2 et la proposition de M. Castrén tendant à développer la fin du paragraphe.

95. Le PRÉSIDENT propose que la Commission traite d'abord du paragraphe 2, car son attitude à l'égard du paragraphe 1 sera déterminée par la décision qu'elle aura prise au sujet du paragraphe 2.

96. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que pour sa part il n'a pas d'opinion tranchée au sujet de la réserve qui figure au début du paragraphe 2. Il souligne toutefois que cette réserve a été ajoutée en réponse au désir exprimé par certains membres de la Commission qui pensaient que, dans les cas où la possibilité d'un accord *inter se* était déjà prévue dans le traité, il serait excessif d'avancer que des États souverains sont tenus de donner notification à toutes les parties au traité primitif lorsqu'ils concluent un tel accord.

97. M. TOUNKINE comprend le souci de M. Bartoš. En réalité, le problème varie selon le type de traité dont il s'agit. Dans le cas d'un traité multilatéral conclu entre un petit nombre d'États, il sera indiqué d'exiger la notification envisagée au paragraphe 2. La situation sera

toutefois différente dans le cas d'un traité multilatéral général. Pour prendre l'exemple de la convention consulaire bilatérale récemment conclue entre l'Union soviétique et les États-Unis, si la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires avait été en vigueur, il serait sûrement excessif de soutenir que la conclusion d'une telle convention bilatérale doit être notifiée à toutes les parties à la Convention de Vienne, laquelle admet la conclusion d'accords bilatéraux de ce genre. Il est difficile de voir à quoi servirait une telle notification, d'autant que la conclusion d'un traité est toujours rendue publique et que la plupart des traités sont enregistrés auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et publiés.

98. M. BARTOŠ fait observer que l'exemple cité par M. Tounkine est un cas de traité complémentaire au sens du paragraphe 2 de l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Or, M. Bartoš a voulu parler du cas tout différent où le régime institué par le traité initial est *modifié* par un accord subséquent *inter se*.

99. Au sujet du sous-alinéa iii) de l'alinéa b), M. Bartoš partage l'avis de M. Yasseen : que les mots « expressément ou implicitement » soient maintenus ou supprimés, cette disposition devra être interprétée de la même façon.

100. M. ROSENNE fait observer que si la réserve qui se trouve au début du paragraphe 2 est supprimée, il sera obligé de voter contre ce paragraphe. Si cette réserve est maintenue, il s'abstiendra.

101. M. VERDROSS souligne que si la notification prévue au paragraphe 2 concerne seulement la conclusion d'un accord *inter se*, cette disposition ne signifie rien puisque la Charte des Nations Unies exige la publication de tous les traités.

102. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la notification de la conclusion de l'accord pose un réel problème de fond. L'enregistrement et la publication des traités exigent beaucoup de temps. Si l'on a estimé que, dans bien des cas, il serait excessif d'exiger que notification soit donnée d'une simple proposition d'amendement, il a été jugé souhaitable d'exiger la notification de la conclusion de l'instrument portant modification. Toutefois, il est souhaitable de maintenir la réserve au début du paragraphe 2 afin que la règle ne soit pas trop stricte, sans quoi les États pourraient trouver que l'ensemble de la section n'est pas acceptable. Il convient de ne pas oublier qu'un certain élément de développement progressif a été introduit au sujet de la notification dans des domaines qui ne sont pas encore régis par des principes bien établis, notamment à l'article 68; si l'on veut obtenir l'acceptation de la règle assez stricte énoncée à l'article 68, il faut que les dispositions de l'article 69 soient moins strictes.

103. M. DE LUNA est en faveur du maintien de la réserve sur laquelle s'ouvre le paragraphe 2.

104. Il semble que le cas mentionné par M. Tounkine de la convention consulaire bilatérale conclue entre l'Union soviétique et les États-Unis soit visé par l'ali-



née a) du paragraphe 1, puisque la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires prévoit expressément la possibilité de conclure une telle convention bilatérale. M. de Luna ajoute qu'une modification n'équivaut pas toujours nécessairement au renversement d'une règle dans l'instrument modifié (modification *contra legem*); la modification peut avoir pour effet d'ajouter quelque chose qui est compatible avec cet instrument (modification *secundum legem*) ou de lever des doutes qui ont surgi (modification *praeter legem*).

105. Le PRÉSIDENT constate que les membres de la Commission inclinent plutôt à maintenir le paragraphe 2, y compris la réserve initiale. Cette préférence entraîne certaines conséquences pour la formulation du paragraphe 1.

106. Parlant en qualité de membre de la Commission, M. Ago dit qu'il convient d'ajouter les mots « Deux ou » au début du texte français du paragraphe 1. Le mot « collatéral » n'est pas très heureux; il peut disparaître, car le premier membre de phrase du paragraphe 1 indique suffisamment de quel accord il s'agit. D'autre part, l'accord en question a pour objet de modifier non pas « l'application » du traité mais le traité lui-même ou les règles contenues dans ce traité.

107. Le sous-alinéa i) de l'alinéa b) devrait être rédigé comme suit : « ne porte pas atteinte aux droits que les autres parties tiennent du traité »; le mot « jouissance » fausse le sens de cette disposition. Pour donner satisfaction à M. Paredes, la Commission pourrait ajouter les mots « ou à l'accomplissement de leurs obligations » à la fin du sous-alinéa i).

108. Pour ce qui est de la proposition de supprimer le sous-alinéa ii), M. Ago estime que la Commission a le choix entre deux solutions : ou bien supprimer ce sous-alinéa et maintenir les mots « expressément ou implicitement » au sous-alinéa iii), ou bien maintenir le sous-alinéa ii) et supprimer les mots « expressément ou implicitement » au sous-alinéa iii).

109. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'aurait pas d'objection à élever contre la suppression du mot « collatéral », qui n'a été ajouté que pour donner satisfaction aux membres de la Commission désireux de souligner la distinction entre le cas envisagé à l'article 69 et celui qui est visé à l'article 68.

110. Il n'a pas d'objection contre la modification proposée par M. Lachs à la première phrase du paragraphe 1, mais tient à expliquer que les mots « ayant pour objet de modifier l'application du traité » étaient destinés à souligner que l'accord *inter se* ne peut modifier le traité lui-même; il a pour seul effet de modifier, entre les parties à l'accord *inter se*, les règles inscrites dans le traité. La condition énoncée au sous-alinéa i) de l'alinéa b), selon laquelle la modification ne doit pas porter atteinte « à la jouissance... des droits... qu'elles [les parties] tiennent du traité » est destinée à tenir compte des modifications qui, sans porter directement atteinte aux droits proprement dits, n'en ont pas moins une incidence indirecte sur la jouissance de ces droits.

111. Dans le même sous-alinéa, afin de tenir compte de l'observation pertinente de M. Paredes au sujet des charges ou obligations accrues qui pourraient être imposées, on pourrait ajouter à la mention de la jouissance des droits celle de l'exécution des obligations.

112. Le sous-alinéa ii) de l'alinéa b) contient une disposition utile découlant de l'importante question des obligations interdépendantes soulevée par le précédent Rapporteur spécial. Bien qu'on puisse soutenir que la notion d'interdiction implicite mentionnée au sous-alinéa iii) de l'alinéa b) tient compte de cette question, Sir Humphrey croit qu'il est utile de maintenir les dispositions du sous-alinéa ii), ce problème ayant fait l'objet d'un débat à la Commission.

113. M. TOUNKINE est en faveur du maintien du sous-alinéa ii) de l'alinéa b), dont les dispositions sont plus fortes et peut-être de portée plus grande que celles du sous-alinéa iii) visant l'interdiction implicite.

114. M. DE LUNA se prononce énergiquement en faveur du maintien du sous-alinéa ii) de l'alinéa b), où est mentionnée la réalisation effective des objets et des buts du traité, notion qu'on trouve dans d'autres articles du projet.

115. M. LACHS estime qu'en fait la Commission doit choisir entre le maintien du sous-alinéa ii) de l'alinéa b) et celui du mot « implicitement » au sous-alinéa iii). Pour sa part, il appuie le maintien du sous-alinéa ii), avec ses dispositions explicites, et la suppression du terme vague « implicitement ».

116. Le PRÉSIDENT met aux voix le paragraphe 1 avec les modifications suivantes : adjonction des mots « Deux ou » au début du texte français du paragraphe; suppression du mot « collatéral »; remplacement des mots « l'application du traité » par les mots « le traité »; adjonction des mots « ou à l'accomplissement de leurs obligations » au sous-alinéa i); suppression des mots « expressément ou implicitement » au sous-alinéa iii).

*A l'unanimité, le paragraphe 1 ainsi modifié est adopté.*

*Par 13 voix contre une, avec 4 abstentions, le paragraphe 2 est adopté, après suppression du mot « collatéral ».*

117. M. VERDROSS fait observer que dans le titre de l'article, il faudra remplacer les mots « l'application des traités » par les mots « les traités ».

*Il en est ainsi décidé.*

*Par 16 voix contre une, avec une abstention, l'ensemble de l'article 69, ainsi modifié, est adopté.*

118. M. ROSENNE propose de remplacer, dans le titre de la troisième partie du projet : « Application, effets, révision et interprétation des traités, le mot « révision » par « modification ».

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 18 h 15.