

Document:-
A/CN.4/SR.765

Compte rendu analytique de la 765e 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>)*

765^e SÉANCE

Mardi 14 juillet 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Droit des traités
(A/CN.4/167/Add.3)[Point 3 de l'ordre du jour]
(Suite)

ARTICLE 70 (Règles générales) [concernant l'interprétation des traités],

ARTICLE 71 (Application des règles générales),

ARTICLE 72 (Interprétation des termes du traité en fonction de l'effet utile : *ut res magis valeat quam pereat*) et

ARTICLE 73 (Effet d'une règle coutumière ou d'un accord postérieur sur l'interprétation du traité)

1. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présentant la section III de la troisième partie de son rapport (A/CN.4/167/Add.3) indique que le commentaire relatif à cette section énonce, aussi brièvement que possible, les raisons qui l'ont amené à élaborer les quatre articles relatifs à l'interprétation générale des traités et les deux articles supplémentaires concernant l'interprétation des traités rédigés en plusieurs langues.

2. La première question qu'il appartient à la Commission de trancher est celle de savoir si le projet doit contenir des articles relatifs à l'interprétation; or il est bien évident que ce problème ne peut guère être résolu sans que l'on ait quelque idée de la forme éventuelle de ces articles. En préparant quelques dispositions fondamentales à ce sujet, le Rapporteur spécial s'est inspiré, dans une certaine mesure, des travaux de l'Institut de droit international et de ceux que Sir Gerald Fitzmaurice a effectués à titre privé dans le cadre de ses études sur la jurisprudence de la Cour internationale de Justice. Le Rapporteur spécial s'est efforcé de tenir compte de la pratique des Etats, bien qu'il soit difficile d'obtenir des renseignements à ce sujet car on ne trouve pas grand-chose dans les publications sur la pratique des Etats qui, pour la plupart, se contentent de reproduire les décisions des juridictions internationales sans s'occuper de l'interprétation des traités par les Etats eux-mêmes.

3. M. TOUNKINE souhaite que, vu le temps très limité dont on dispose pour examiner ces articles, les membres de la Commission s'abstiennent d'aborder des controverses doctrinales et se bornent autant que possible, à des observations d'ordre pratique.

4. M. BARTOŠ pense comme M. Tounkine, que les membres de la Commission doivent être brefs dans leurs interventions. Toutefois il estime que la Commission

devrait disposer d'un peu plus de temps pour l'examen des importants articles qui ont trait à l'interprétation des traités.

5. M. PAREDES déclare que le Rapporteur spécial, avec la conscience dont il est coutumier, a souligné les nombreuses difficultés auxquelles peut donner lieu l'interprétation des traités. Il est indispensable d'élaborer des règles en cette matière en vue de l'application des traités. L'exigence de la bonne foi, qui figure au paragraphe 1 de l'article 70, est tout à fait acceptable et conforme à certaines autres dispositions qui ont déjà été adoptées.

6. Il faut supprimer la mention du « contexte » à l'alinéa *a*) du paragraphe 1, car elle n'a de raison d'être que lorsqu'on examine les rapports entre les divers articles d'un même traité.

7. L'orateur ajoute que, dans le texte espagnol, il convient de remplacer le mot « *ordinario* » par le mot « *corriente* ».

8. M. BRIGGS déclare que, des deux possibilités suggérées par le Rapporteur spécial au paragraphe 8 de son commentaire, à savoir : omettre du projet la question de l'interprétation ou, au contraire, s'efforcer de dégager et de codifier les règles relativement peu nombreuses qui semblent constituer la base strictement juridique de l'interprétation des traités, il choisit la seconde. En s'efforçant d'accomplir cette tâche, la Commission remplirait le rôle que lui assigne l'article 15 de son Statut.

9. M. Briggs approuve entièrement l'attitude adoptée par le Rapporteur spécial dans l'élaboration des articles 70 à 73 et il ne pense pas qu'elle soit en contradiction avec la sage prudence qui a inspiré le projet de Harvard¹. Les critères d'interprétation ne sont pas toujours des règles du droit international mais, comme l'a dit le juge de Visscher, ce sont des hypothèses de travail et le Rapporteur spécial a pris une décision fort sensée lorsqu'il a résolu d'extraire la quintessence de ceux des principes fondamentaux que l'on peut véritablement considérer comme des règles du droit international. L'ample pratique des Etats, les précédents et la doctrine permettent de formuler avec précision et de systématiser des règles du genre de celles que le Rapporteur spécial a élaborées.

10. C'est avec raison que le Rapporteur spécial a souligné la primauté du texte du traité en tant qu'expression de l'intention des parties.

11. M. Briggs approuve dans l'ensemble l'énoncé et le fond de l'article 70 — bien que l'emploi du mot « naturel » le gêne quelque peu. Toutefois, il estime que la distinction entre les paragraphes 1 et 2 n'est pas suffisamment nette : le paragraphe 1 n'est pas exclusivement consacré au cas où le texte du traité ne donne lieu à aucune ambiguïté ni à aucun doute touchant sa signification.

12. Peut-être pourrait-on transférer le contenu de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 qui traite de l'objet et du

¹ Voir le passage cité dans la note au paragraphe 1 du commentaire du Rapporteur spécial.

but du traité à la fin de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 et peut-être pourrait-on ajouter les mots « outre les moyens mentionnés au paragraphe 1 » après le mot « interprété », au paragraphe 2.

13. M. Briggs constate avec satisfaction que le paragraphe 2 de l'article 71 mentionne la possibilité de prendre en considération la pratique ultérieure des parties pour confirmer le sens d'un terme du traité. Il estime que l'on devrait insérer aussi une référence à cette possibilité au paragraphe 1 de l'article 70.

14. En conclusion, M. Briggs déclare que le Rapporteur spécial, grâce à l'attitude très modérée qu'il a adoptée, a donné à la Commission une occasion qu'elle ne devrait pas laisser échapper, de se mettre d'accord sur certaines règles fondamentales.

15. M. DE LUNA dit qu'ayant été sceptique quant à la possibilité d'élaborer des règles applicables à l'interprétation des traités, il n'en admire que plus le Rapporteur spécial d'avoir rédigé des articles et un commentaire qui paraissent dans l'ensemble satisfaisants.

16. Maintes discussions ont eu lieu, notamment à l'Institut de droit international, sur l'interprétation des traités, sur les divergences entre les conceptions anglo-saxonnes et celles des pays de l'Europe continentale, sur le point de savoir s'il existe des règles, si l'interprétation doit se faire par référence au texte même ou à l'intention des parties et si ce sont les critères subjectifs ou objectifs qui régissent l'interprétation des traités.

17. L'article 70 du projet du Rapporteur spécial énonce la règle fondamentale, et les articles suivants décrivent ce que l'on peut considérer comme les techniques à appliquer. Il faut séparer très nettement, dans les articles 70, 71 et 72, les éléments subjectifs des éléments objectifs. Il faut éliminer la confusion qui apparaît dans le paragraphe 2 de l'article 71 entre l'interprétation authentique et celle que reflètent la pratique des Etats et les travaux préparatoires. Peut-être même le Rapporteur spécial parvient-il, au paragraphe 1 de l'article 71, à un résultat qui est à l'opposé de ce qu'il souhaitait. Deux décisions de la Cour internationale de Justice ont trait à l'utilisation du préambule pour l'interprétation d'un traité : l'affaire relative aux *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*² et l'affaire du *Droit d'asile*³.

18. Il est difficile de faire la distinction entre les traités-lois et les traités-contrats comportant des avantages réciproques. Il ne faut pas que, telle une camisole de force, les règles que la Commission est en train d'élaborer puissent avoir pour conséquence de paralyser, par exemple, l'évolution institutionnelle des organisations internationales. Il y a manifestement une différence entre d'une part l'interprétation extensive et l'interprétation restrictive des traités-contrats et, d'autre part, l'interprétation des instruments constitutifs d'organisations internationales.

19. M. de Luna se déclare moins satisfait de l'article 72. Il ne s'agit pas de choisir entre donner effet à un traité et le laisser tomber en désuétude; il s'agit de choisir entre divers degrés d'effet utile. Selon un principe du droit international, il n'est d'obligation que lorsqu'elle a été prouvée. Dans le présent contexte, ce principe est peut-être plus important que la règle selon laquelle on ne saurait présumer de limitation à la souveraineté des Etats. Une ancienne maxime ne dit-elle pas : *in dubio pro libertate*.

20. M. CASTRÉN, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son projet, déclare qu'il a d'abord éprouvé quelque scepticisme quant à la possibilité de formuler des règles d'interprétation que les gouvernements seraient disposés à accepter, mais qu'après avoir étudié le projet d'articles et les commentaires il a fini par adopter une attitude plus positive. La Commission pourrait présenter un projet préliminaire sur la question et attendre les réactions des gouvernements.

21. Le Rapporteur spécial semble avoir réussi à résoudre de manière très satisfaisante les problèmes complexes de l'interprétation des traités et avoir tracé correctement des limites à ne pas dépasser. Sir Humphrey a eu raison de ne pas entrer dans les détails et il a su éviter de prendre position à l'égard des problèmes qui se rattachent aux interprétations dites restrictive et extensive, sauf dans son article 72, où il traite de l'interprétation en fonction de l'effet utile, ce qui ne paraît pas opportun. Dans l'ensemble, les règles sont rédigées en termes généraux et concis, mais il y a quelques répétitions et certaines dispositions pourraient encore être abrégées.

22. A l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 70, on peut se demander s'il est nécessaire de répéter les mots « dans le contexte ». Peut-être pourrait-on supprimer la fin de cet alinéa, après les mots « où il figure dans le traité ». A l'alinéa *a*) du paragraphe 2, il est question de l'objet et du but du traité, ce qui semble souligner aussi la nécessité d'une interprétation du traité dans son ensemble. En tout cas, il y aurait lieu de modifier la fin de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 en remplaçant les mots « dans le contexte de l'ensemble du traité » par « compte tenu du traité dans son ensemble », ne serait-ce que pour éviter une répétition fâcheuse.

23. M. Castrén propose de supprimer les mots « dans le contexte de l'ensemble du traité » au paragraphe 2, car il a déjà été dit plus haut que le traité doit être interprété dans son ensemble. Pour la même raison, on pourrait supprimer les mots « d'après son contexte et » à l'alinéa *a*) du paragraphe 2.

24. M. TABIBI rend hommage au Rapporteur spécial qui s'est efforcé d'élaborer des articles sur une question très controversée et il le félicite de son savant commentaire. En dépit de la difficulté du sujet et malgré le scepticisme de quelques juristes éminents à l'égard des règles d'interprétation qui, d'après eux, pourraient créer plus de problèmes qu'elles n'en résoudraient, la Commission ne doit pas se laisser détourner de son essai de codification de ces règles. Au surplus, il serait extrêmement utile d'élaborer des projets d'articles afin de susciter les observations des gouvernements.

² C.I.J., *Recueil*, 1952.

³ C.I.J., *Recueil*, 1950.

25. Personnellement, en matière d'interprétation des traités, M. Tabibi serait d'avis d'accorder plus d'importance à l'intention des parties — telle était d'ailleurs l'opinion de Sir Hersch Lauterpacht⁴. Ce point devrait être traité à l'article 70, car c'est l'élément le plus important de toute règle. Afin de concrétiser cette idée, M. Tabibi propose de fondre en un seul les articles 70 et 71.

26. M. AMADO se demande s'il ne convient pas de se féliciter de ce que le sujet de l'interprétation des traités — dont Lord McNair a dit fort justement qu'on ne pouvait l'aborder sans émoi⁵ — soit examiné à la fin de la session. Il a été très agréablement surpris de voir comment le Rapporteur spécial a réussi à trouver son chemin dans la véritable broussaille des notions existantes dans ce domaine et à formuler des règles en la matière.

27. Toutefois, dans ce qu'on voudra bien considérer comme un souci d'objectivité, M. Amado tient à relever certains points au sujet desquels il éprouve de l'embarras.

28. Dans la résolution de l'Institut de droit international (citée au paragraphe 11 du commentaire du Rapporteur spécial), on lit : « L'accord des parties s'étant réalisé sur le texte du traité... ». Sir G. Fitzmaurice, cité au paragraphe 12 du même commentaire, a dit : « Un traité doit avant tout être interprété tel qu'il se présente... » et, plus loin, à propos du principe de la réintégration : « Un traité doit être interprété comme formant un tout ». Or, la première ligne de l'article 70 commence par ces mots : « Les termes d'un traité... ». En fait, un traité est constitué par un ensemble de textes, de contextes et de termes, et ce qu'il s'agit d'interpréter, c'est le traité lui-même et non pas ses termes. En tout cas, on ne peut commencer l'article par ce mot.

29. M. Amado tient à s'associer aux observations de M. de Luna au sujet du paragraphe 2 de l'article 71, qui accorde une importance excessive aux travaux préparatoires.

30. Enfin, il pense qu'il n'y a pas lieu de craindre d'évoquer les aspects téléologiques des traités.

31. M. RUDA s'associe aux félicitations que les autres orateurs ont adressées au Rapporteur spécial pour l'excellent rapport qu'il a établi sur une question très difficile. Cette matière soulève deux problèmes d'ordre général : le premier, qui est en vérité une question préalable, porte sur le point de savoir s'il y a lieu d'inclure dans le projet d'articles des règles relatives à l'interprétation. Si la réponse à la première question est affirmative, le problème suivant consiste à déterminer à laquelle des deux méthodes d'interprétation existantes il convient de donner le plus d'importance.

32. Pour ce qui est du premier problème, le plus intéressant des deux, le Rapporteur spécial a fait une distinction, aux paragraphes 6 et 7 de son commentaire, entre les principes ou les maximes d'interprétation qui

n'ont, semble-t-il, pas de caractère obligatoire, et les « méthodes d'interprétation », à l'égard desquelles la situation est différente. Bien que ne percevant pas très clairement la portée et le sens exacts de cette distinction entre principes et maximes d'une part et méthodes d'interprétation de l'autre, M. Ruda remarque qu'au paragraphe 8 du commentaire le Rapporteur spécial traite par la suite des uns et des autres de la même manière. Ce paragraphe commence par l'affirmation qu'« il vaut mieux ne pas essayer de codifier les conditions d'application de principes dont l'applicabilité dépend tellement, dans un cas donné, du contexte particulier et de l'évaluation subjective de circonstances variables »; le texte poursuit en indiquant que l'on ne peut faire plus que formuler « une disposition facultative déclarant simplement que l'on peut faire appel aux principes en question pour interpréter un traité ». Toutefois, le Rapporteur spécial écarte ensuite cette argumentation et déclare que la Commission a le choix entre, soit omettre complètement de son projet d'articles la question de l'interprétation des traités, soit « chercher à dégager et à codifier le nombre relativement restreint de règles qui paraissent constituer la base strictement juridique de l'interprétation des traités ». En concluant, le Rapporteur spécial s'est déclaré favorable à la seconde solution.

33. M. Ruda estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il convient, pour le moment, d'inclure dans le projet la question de l'interprétation des traités, mais son opinion s'explique par des raisons différentes. Il pense qu'en l'état actuel de l'évolution du droit international il n'existe pas encore, en matière d'interprétation, des règles obligatoires pour les Etats. Il souligne qu'il veut parler de règles liant les Etats. En tous cas, si des règles existent, elles sont fort contestées, à la seule exception de la règle *in claris non fit interpretatio*, que Vattel a été le premier à formuler et qui signifie qu'il ne peut être question d'interprétation lorsque le sens d'un texte est clair et qu'il n'y a rien à interpréter.

34. L'interprétation intervient à deux niveaux différents. Tout d'abord entre Etats, la seule interprétation juridiquement valable d'un traité est l'interprétation authentique donnée par les parties au traité. Le second niveau est celui de l'interprétation par voie d'arbitrage, interprétation qui est soumise à des principes fondamentaux; toutefois, ce mode d'interprétation n'entre pas dans le cadre de la présente discussion, étant donné que la Commission est en train de rédiger un projet de convention entre Etats.

35. Sans vouloir prétendre que la Commission ne puisse pas formuler de règles en cette matière, M. Ruda souligne que ces règles ne constitueront pas une codification du droit existant; ce seront des propositions relevant du développement progressif du droit international. En vue du développement progressif, on peut proposer ainsi aux Etats des règles qui leur serviront de directives pour l'interprétation des traités. Ces règles auront, du point de vue théorique, l'avantage d'assurer une certaine sécurité aux relations internationales. Du point de vue pratique, d'autres orateurs l'ont déjà dit, il serait utile de soumettre aux Etats des projets d'articles relatifs à l'interprétation, afin d'obtenir de leur part des observations précises.

⁴ Cité au paragraphe 4 du commentaire du Rapporteur spécial.

⁵ *The Law of Treaties*, 1961, p. 364.

36. Quant au second problème, celui du choix d'une méthode, M. Ruda approuve l'attitude prise par le Rapporteur spécial, qui a considéré le texte du traité comme l'expression authentique de l'intention des parties.

37. M. Ruda formule toutefois des réserves à propos de l'article 72 et il approuve les remarques de M. Amado touchant la mention des travaux préparatoires au paragraphe 2 de l'article 71.

38. M. ROSENNE a éprouvé de sérieuses inquiétudes au sujet des incidences possibles de règles d'interprétation inscrites dans le projet sur l'exercice de leurs pouvoirs d'interprétation par des tiers, lorsque cette action est autorisée, notamment s'il s'agit d'organisations internationales et aussi, dans une certaine mesure, dans le cas des tribunaux arbitraux internationaux. Il est moins inquiet des effets possibles sur les décisions de la Cour internationale de Justice, car, aux termes du Statut de la Cour, ses décisions sont sans appel. Ce qui l'inquiète, c'est que de telles règles pourraient ne pas contribuer au règlement de différends internationaux qui, à première vue, paraissent si fréquemment être des différends concernant l'interprétation des traités, car elles pourraient permettre à une partie mécontente de présenter plus aisément des arguments fondés sur l'affirmation que la décision du tiers a été *ultra vires* ou a été viciée par un manquement du tiers aux règles prescrites.

39. Toutefois, le caractère généralement facultatif des règles proposées par le Rapporteur spécial et les arguments qu'il expose au paragraphe 8 de son commentaire ont en grande partie levé les doutes de M. Rosenne, qui est ainsi parvenu à une conclusion semblable à celle de M. Ruda, à savoir que la Commission doit faire figurer ces articles dans son projet. Comme il s'agit d'un problème délicat, il convient toutefois que non seulement sa décision au sujet du texte mais aussi sa décision sur l'opportunité d'inclure cette section dans le projet revêtent un caractère provisoire, jusqu'au moment où seront parvenues les observations des gouvernements, dont la tâche sera facilitée si la Commission peut formuler provisoirement quelques règles en la matière.

40. M. Rosenne partage le point de vue du Rapporteur spécial concernant l'importance qu'il y a à souligner que le texte d'un traité est l'expression de l'intention des parties et par suite le point de départ de tout le processus d'interprétation, mais il tient à souligner aussi l'intérêt de la suggestion de M. Tabibi selon laquelle il faudrait essayer d'amalgamer les textes des articles 70 et 71.

41. Il ne faut pas perdre de vue que les règles envisagées ne sont valables que pour des traités dans l'acception usuelle du terme et il est donc nécessaire d'ajouter au texte une réserve générale concernant les problèmes spéciaux liés aux actes constitutifs d'organisations internationales mentionnés à la fin du paragraphe 24 du commentaire. M. Rosenne a été vivement impressionné par les opinions de Sir Percy Spender et du juge Koretsky⁶, concernant les effets de la pratique et de la procédure de vote dans les organisations internationales ainsi que l'inop-

portunité d'assimiler celles-ci à la pratique ultérieure des parties à d'autres catégories de traités.

42. A propos de la rédaction du texte, M. Rosenne estime qu'il convient d'éviter dans la version anglaise du commentaire l'emploi des mots « *World Court* », car, étant donné les décisions de la Conférence de San Francisco, parler en même temps de la Cour internationale de Justice et de la Cour permanente de Justice internationale pourrait prêter à confusion.

43. Pour conclure, M. Rosenne déclare approuver un grand nombre des modifications de forme proposées au sujet de l'article 70.

44. M. PESSOU tient à souligner le grand mérite du Rapporteur spécial, qui a su, comme d'habitude, réunir les matériaux les plus divers et les plus intéressants. Mais c'est précisément à cause de l'abondance des matériaux qu'on se trouve gêné dans la formulation d'une règle précise et concise, qui contienne toutes les règles ou méthodes d'interprétation des traités.

45. Les articles 70, 71 et 72 reflètent assurément toutes les méthodes actuellement connues en matière d'interprétation, qu'il s'agisse de la méthode *ratio legis*, du recours au principe du contexte général ou encore du principe de l'effet utile.

46. La fusion des trois articles paraît souhaitable pour la clarté du texte et c'est pourquoi M. Pessou propose de les remplacer par le texte suivant :

« Compte tenu de son contexte et des règles générales d'application, les dispositions d'un traité doivent être interprétées de bonne foi, suivant le but ou l'objet du traité et l'intention des parties au moment de la conclusion de ce traité. »

47. M. TOUNKINE est en faveur de la codification des règles d'interprétation des traités, d'autant qu'on dispose déjà de nombreux précédents et d'une importante pratique des Etats en la matière. La Commission doit donc s'efforcer de formuler, peut-être à titre provisoire, quelques règles sur ce sujet et attendre ensuite les réactions des gouvernements à ces règles.

48. Il approuve, en général, la manière dont le Rapporteur spécial a abordé le sujet, mais pense qu'il conviendrait d'abrégier le texte de l'article 70 afin d'énoncer de façon concise la règle générale en la matière, qui est mentionnée dans le commentaire. Il propose donc de remanier à peu près comme suit le texte de l'article 70 :

« Les dispositions d'un traité doivent être interprétées de bonne foi, dans le contexte de l'ensemble du traité et à la lumière des principes fondamentaux du droit international. »

49. Une telle disposition indiquerait clairement que, chaque fois qu'une interprétation est nécessaire en raison d'une ambiguïté dans les dispositions du traité, cette interprétation doit être donnée dans le contexte du traité lui-même. Le cas échéant, on aura recours aux principes généraux du droit international. Comme le montre le texte qu'il a proposé, M. Tounkine préfère la formule proposée par l'Institut de droit international, qui se réfère

⁶ Affaire relative à *Certaines dépenses des Nations Unies*, C.I.J., Recueil, 1962.

aux « principes du droit international » et non aux règles de droit international en vigueur à l'époque de la conclusion du traité. Les règles de droit international qui doivent être appliquées sont celles qui sont en vigueur au moment de l'interprétation, notamment parce qu'il existe certaines règles auxquelles les Etats ne peuvent déroger par accord.

50. A propos des mots « l'ensemble du traité », qu'il propose de maintenir à l'article 70, M. Tounkine souligne qu'il leur prête une signification un peu différente de celle que leur a donnée le Rapporteur spécial dans son article 71. A l'article 1^{er} de la première partie du projet, la Commission a déjà défini un traité comme pouvant être constitué par un instrument unique ou par deux ou plusieurs instruments connexes⁷. En conséquence, « l'ensemble du traité » désigne tous les instruments qui, pris ensemble, constituent le traité et peut comprendre des instruments tels que des protocoles additionnels.

51. M. Tounkine propose que l'article 73 suive immédiatement l'article 70, car il mentionne ce qu'on peut considérer comme des sources d'interprétation au deuxième degré. En ce qui concerne les éléments à faire figurer à l'article 73, il propose de placer en tête la teneur de l'alinéa *b*), encore que la question dont il traite se rapporte à l'incompatibilité des traités plutôt qu'à l'interprétation. Les dispositions de l'alinéa *c*) viendraient ensuite, suivies d'un alinéa consacré aux accords ultérieurs en matière d'interprétation.

52. M. Tounkine propose que les dispositions figurant actuellement à l'article 73 soient suivies de celles des dispositions de l'article 72, qui traitent des sources subsidiaires d'interprétation. La mention des travaux préparatoires trouvera sa place dans cet article.

53. Le paragraphe 2 de l'article 70 peut être supprimé, son contenu pouvant être traité par les articles ultérieurs. Il convient notamment de reporter à l'article 72 la mention, à l'alinéa *a*), de l'objet et du but du traité; le contenu de l'alinéa *2b*) doit trouver sa place dans l'article 71.

54. M. Tounkine estime qu'il convient de supprimer le paragraphe 3 de l'article 70, mais n'insistera pas sur ce point.

55. M. YASSEEN estime qu'il est nécessaire, voire indispensable, de faire figurer dans le projet quelques articles concernant l'interprétation, laquelle permet de déterminer la portée exacte du traité. Mais on ne peut entrer dans trop de détails; il faut s'attacher aux grands principes d'interprétation et surtout aux règles qui reflètent le caractère spécial du traité en tant qu'expression de la volonté formée par plusieurs parties. M. Yasseen pense qu'en général les articles proposés par le Rapporteur spécial répondent à ce souci.

56. En ce qui concerne l'article 70, il approuve, d'une manière générale, l'attitude adoptée par le Rapporteur spécial: le texte doit être le point de départ de toute recherche de la portée et du sens des dispositions, mais l'interprétation ne peut se borner au contexte du traité;

il s'agit aussi d'un acte de volonté, compte tenu de l'ordre juridique en vigueur au moment de la conclusion.

57. Si M. Yasseen est en désaccord avec M. Tounkine, c'est simplement sur la forme. Pour lui, l'interprétation est un moyen d'arriver au sens exact d'un texte, d'une règle juridique. Il estime qu'en principe, les parties, en formulant le texte, ont eu en vue l'ordre juridique en vigueur au moment de la conclusion du traité. Il pense, comme M. Tounkine, que le traité ne peut, au moment de son application, être incompatible avec les règles fondamentales de l'ordre juridique alors en vigueur, mais en l'occurrence il s'agit, non pas d'une question d'interprétation, mais de la modification, de la limitation de la portée d'une règle donnée du fait de l'apparition de règles nouvelles. L'interprétation proprement dite doit se faire par rapport à l'ordre juridique en vigueur au moment de la conclusion du traité.

58. M. Yasseen trouve donc que les règles énoncées sont exactes. Il y a lieu toutefois de considérer, non pas les termes, mais les dispositions du traité, car l'interprétation littérale, dont la règle est énoncée au paragraphe 2, n'est qu'un aspect de l'interprétation juridique.

59. Le paragraphe 3 a également trait au sens littéral; cette disposition est utile, mais il faudrait aller plus loin et déterminer les moyens par lesquels on pourrait établir que les parties ont voulu donner aux termes un sens particulier.

60. M. VERDROSS, après avoir rendu hommage au travail accompli par le Rapporteur spécial, se déclare en faveur de la proposition de M. Tounkine visant à la simplification du texte.

61. Il faut se demander qui sera lié par ces règles. Ce sera, en premier lieu, un organe judiciaire ou arbitral appelé par les parties à se prononcer; en deuxième lieu, ce sera un Etat interprétant un traité conclu par lui qui devra être guidé par ces règles. Mais si deux Etats ont conclu un traité, ils ne seront pas liés par ces règles, car ils peuvent décider de recourir à d'autres moyens d'interprétation. Il faudrait au moins dire cela dans le commentaire. En outre, si un organe quasi législatif comme l'Assemblée générale interprète la Charte de l'ONU dans un document tel que la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, il n'est pas lié par les règles énoncées dans ces articles.

62. Enfin, M. Verdross pense, comme M. Tounkine, qu'il convient de s'inspirer, pour le paragraphe 1, du texte de l'Institut de droit international.

63. M. BARTOŠ rend hommage au Rapporteur spécial et se déclare très satisfait que la Commission soit saisie de ces propositions. Il les juge acceptables mais a quelques observations de principe à formuler.

64. Les articles proposés se fondent sur la conception générale chère à la doctrine britannique que par interprétation on entend l'interprétation du texte et non pas l'interprétation de l'esprit du traité. M. Bartoš partage l'avis de M. Tounkine qu'il vaudrait mieux s'appuyer sur les principes généraux du droit international que de se

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 176.

concentrer sur les « termes » du traité. M. Bartoš n'est pas très partisan de la méthode de l'exégèse, notamment en droit international. L'autonomie de la volonté des parties prime toutes autres considérations en matière d'interprétation. Ce que les parties ont voulu est plus important que ce qu'elles ont dit dans le traité.

65. Le Rapporteur spécial propose, au paragraphe 2 de l'article 71, que pour déterminer l'intention des parties on ait recours à des éléments qui sont en fait secondaires, tels que les travaux préparatoires et les circonstances de la conclusion du traité. M. Bartoš préférerait que, même pour déterminer la signification des traités, on emploie des critères objectifs.

66. Comme M. de Luna, M. Bartoš estime qu'il faudrait traiter d'abord la question de l'interprétation générale authentique et passer ensuite à l'interprétation arbitrale. Or les articles ne disent rien, notamment, de l'interprétation arbitrale, qui lie les parties quelle que soit leur intention et qui est une source d'interprétation ultérieure.

67. M. Verdross a fait observer avec raison que ce sont les organes judiciaires ou arbitraux qui seront appelés à appliquer les règles que la Commission élabore; M. Bartoš estime que, dans ce cas, non seulement ces règles seront générales mais que la convention sur le droit des traités liera les Etats qui y seront parties et formera un tout avec les autres règles qu'un tribunal prendra en considération.

68. Pour M. Bartoš, l'interprétation du traité doit être faite suivant l'esprit général du traité. Cette conception est difficile à harmoniser avec celle du Rapporteur spécial car il se pose une question de primauté. M. Bartoš se réserve la possibilité de faire certaines observations lors de la seconde lecture de cette partie du projet.

69. En ce qui concerne la rédaction des articles, M. Bartoš signale une très légère imperfection de l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 71 dans le texte français : est-il bien sûr que les mots « cet article » renvoient à l'article 70 ? A l'alinéa c), on emploie l'expression « dudit article ».

70. L'article 73 énonce non pas des règles d'interprétation mais les règles à suivre pour mettre le texte du traité en harmonie avec certains faits juridiques survenus ultérieurement. Il s'agit ici d'une matière qui est à mi-chemin entre l'institution de l'interprétation et celle de la modification du traité par *jus superveniens*.

71. M. AMADO craint que le mot « dispositions », suggéré par M. Yasseen et M. Tounkine, ne soit guère plus satisfaisant que le mot « termes ». En effet, d'après l'article 71, l'ensemble du traité comprend le préambule; or le préambule fait bien partie du traité mais il ne contient pas de « dispositions ».

72. M. TSURUOKA, après s'être associé aux orateurs qui ont félicité le Rapporteur spécial, fait observer que ce groupe d'articles indique comment on devra interpréter les traités mais ne précise pas qui devra faire cette interprétation. Dans la pratique internationale, nombreux sont les différends qui ont leur origine dans le fait qu'une tierce puissance prétend interpréter un traité conclu entre

d'autres parties. Il serait utile que la Commission fasse mention de cette question soit dans les articles soit dans le commentaire.

73. M. PAL loue le Rapporteur spécial d'avoir, dans son commentaire si instructif, exposé, avec la plus grande clarté, les bases sur lesquelles se fondent les articles relatifs à l'interprétation des traités.

74. La discussion, article par article, des dispositions relatives à l'interprétation suppose que la Commission a admis l'idée d'inclure des articles sur l'interprétation dans le projet concernant le droit des traités. A ce propos, M. Pal voudrait faire quelques brèves observations.

75. Pour ce qui est du libellé de l'article 70, la Commission est saisie à la fois de la proposition du Rapporteur spécial et de la solution suggérée par M. Tounkine. M. Pal, quant à lui, incline en faveur de la formule proposée par le Rapporteur spécial, car celle de M. Tounkine lui paraît trop générale compte tenu des buts poursuivis par la Commission; toutefois, il est d'accord avec les remarques de M. Tounkine sur l'article 73.

76. Sous réserve de ces observations, M. Pal approuve, d'une façon générale, les articles 70 à 73 proposés par le Rapporteur spécial.

77. Le PRÉSIDENT dit qu'il ne se serait pas permis de prendre une décision sur le point de savoir s'il convient que la Commission inscrive dans son projet des règles concernant l'interprétation des traités. Il constate qu'aucun membre n'a proposé de ne pas inclure de telles règles dans le projet. Tout au plus les articles à l'étude devront-ils être considérés comme encore plus provisoires que le reste du projet.

78. Parlant en qualité de membre de la Commission, M. Ago se déclare convaincu par les arguments du Rapporteur spécial. Certains membres ont demandé qui serait tenu d'observer les règles que la Commission élabore. A quoi M. Ago répond que la Commission ne fait pas ici de *jus cogens*. Si les parties sont d'accord pour interpréter un traité autrement, rien ne les en empêchera; mais cela arrivera sans doute rarement car ses règles sont le bon sens même. Ces règles seront utiles à plusieurs égards : pour la certitude du droit, qui est le but fondamental de la codification, pour faciliter la tâche des organes arbitraux, mais surtout entre les parties — et même pour le cas, cité par M. Tsuruoka, où un Etat prétend interpréter un traité auquel il n'est pas partie. Entre les parties elles-mêmes, ces règles pourront faciliter la solution des conflits qui surgissent lorsqu'une des parties veut faire prévaloir une interprétation qui n'est pas admise par les autres parties.

79. Les principes incorporés dans les articles sont bons dans l'ensemble. Le Rapporteur spécial propose que l'interprétation s'appuie sur le texte du traité et ensuite sur le contexte; en cas d'obscurité, il propose de recourir à des moyens subsidiaires. C'est ce qui se passe dans la pratique. La règle de Vattel, citée par M. Ruda, est en fait sous-entendue dans les articles proposés. Pour sa part, M. Ago préférerait ne pas trop insister sur cette règle, qui est souvent un piège, utilisé par ceux qui refusent d'inter-

prêter le traité suivant le bon sens. Il arrive que deux Etats trouvent tous les deux un traité très clair mais l'interprètent de deux manières opposées.

80. Sur la question de la forme à donner aux articles, M. Ago incline à partager l'avis de M. Tounkine et il ira même un peu plus loin. Le paragraphe 1 de l'article 70 pourrait être rédigé comme suit :

« Les traités doivent être interprétés de bonne foi suivant le sens ordinaire de chaque terme vu dans le contexte du traité et à la lumière des principes du droit international. »

Cette rédaction permettrait d'éliminer le mot « termes » qui a en français un sens plus restreint que le mot « terms » en anglais. Elle permettrait d'éliminer aussi le mot « naturel », que M. Ago aurait de la peine à accepter car le sens d'un terme est une convention créée par l'esprit humain. Le dernier membre de phrase : « et à la lumière des principes du droit international » reprend la suggestion de M. Tounkine. La Commission devrait s'arrêter là, sans spécifier qu'il s'agit des principes en vigueur au moment de la conclusion du traité. Certes, M. Ago partage plutôt l'avis de M. Yasseen à ce sujet; dans le cas envisagé par M. Tounkine, où il apparaît une nouvelle règle du *jus cogens*, ce n'est pas l'interprétation du traité qui doit être modifiée, c'est le traité qui devient nul en totalité ou en partie.

81. A la suite de ce paragraphe, la Commission pourrait ajouter comme paragraphe 2 ce qui constitue l'actuel paragraphe 1 de l'article 71, c'est-à-dire la définition du contexte. Le premier membre de phrase de ce paragraphe serait rédigé comme suit : « Le contexte du traité s'entend comme comprenant, outre le texte entier du traité ». Suivraient les alinéas a), b) et c) tels qu'ils figurent actuellement dans le paragraphe 1 de l'article 71.

82. Comme paragraphe 3, la Commission pourrait reprendre l'actuel paragraphe 2 de l'article 70 en le rédigeant comme suit :

« Si dans le contexte le sens d'un terme apparaît obscur ou ambigu, le sens de ce terme doit être établi au moyen des règles d'interprétation énoncées dans les articles suivants. »

L'actuel paragraphe 3 de l'article 70 n'est pas indispensable; le nouveau paragraphe 3 proposé par M. Ago conviendrait mieux pour terminer le premier article de la section III.

83. M. Ago présente cette proposition à titre personnel mais compte tenu des observations formulées par les membres de la Commission.

84. M. PESSOU suggère de remplacer le mot « ordinaire » après le mot « sens », par le mot « courant ».

85. M. DE LUNA trouve judicieuse la proposition du Président. Toutefois, comme il partage le souci de M. Bartoš, il regrette que la mention de l'objet et du but du traité se trouve, selon cette proposition, reléguée dans les articles suivants. Pour M. de Luna, l'objet et le but du traité sont partie intégrante du traité, et il importe d'épuiser tous les moyens intrinsèques d'interprétation avant de recourir aux moyens extrinsèques. C'est pour-

quoi il suggère d'inclure la mention de l'objet et du but du traité dans la définition du contexte du traité qui est proposée par le Président.

86. Le PRÉSIDENT fait observer que, d'après le paragraphe 2 de l'article 70, tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial, l'objet et le but du traité ne sont pris en considération que si le sens ordinaire conduit à une interprétation absurde ou ambiguë. Dans la rédaction qu'il a lui-même proposée, le Président préférerait que l'objet et le but du traité soient mentionnés dès le premier paragraphe.

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'en rédigeant le paragraphe 1 de l'article 70 et en particulier le passage relatif au « contexte de l'ensemble du traité », il n'a pas cessé de tenir compte de l'objet et des buts du traité. Toutefois, c'est au paragraphe 2 qu'il a jugé nécessaire de préciser ce point, car il serait difficile de formuler une règle fondamentale pour les hypothèses envisagées au paragraphe 2 lorsque le sens est douteux, sans avoir indiqué que l'interprétation doit s'inspirer essentiellement de l'objet et des buts du traité. Toutefois, il se rend compte qu'un défaut de concordance apparaît dans le libellé lorsque l'on compare les paragraphes 1 et 2.

88. Si la Commission envisageait d'adopter le texte tel qu'il l'a proposé lui-même, il faudrait ajouter, après les mots « dans le contexte de l'ensemble du traité », un passage qui pourrait être à peu près celui-ci : « et compte tenu de l'objet et du but du traité ».

89. Le PRÉSIDENT accepte la suggestion du Rapporteur spécial : dans le texte français du paragraphe 1 qu'il a proposé, il faudrait ajouter les mots « et compte tenu de l'objet et du but du traité ».

90. M. TOUNKINE déclare que le sort de l'article 70 et en particulier le point de savoir s'il faut ou non conserver le paragraphe 2 dépendront très largement de l'énoncé d'un article ultérieur. Pour sa part, il juge le paragraphe 2 inutile, étant donné que son contenu devrait figurer dans les articles suivants.

91. M. BARTOŠ précise qu'il n'a proposé aucune modification des articles parce qu'il estime que sa conception et la conception du Rapporteur spécial sont difficilement compatibles. Le Rapporteur spécial n'a pas pris le but et l'objet du traité comme point de départ de l'interprétation; au lieu d'aller du général au particulier, il remonte du particulier au général en proposant au paragraphe 2 de l'article 70 que, lorsqu'il y a ambiguïté ou doute, on considère le but et l'objet du traité. M. Bartoš se demande, lors de la deuxième lecture, s'il sera possible de proposer un article introductif d'après lequel le point de départ de l'interprétation serait l'ensemble du traité, y compris son objet et son but.

92. Le PRÉSIDENT souligne que sa proposition répond dans une certaine mesure à la préoccupation de M. Bartoš, puisqu'elle tend à mentionner l'objet et le but du traité, non pas dans la règle concernant l'hypothèse

spéciale où l'on aboutit à une interprétation absurde ou ambiguë, mais dans la règle générale énoncée au paragraphe 1.

93. M. YASSEEN estime que la rédaction proposée par le Président améliore le texte de l'article 70. Toutefois, il regretterait que la Commission passe sous silence un point très important, à savoir que les principes de l'ordre international qu'il faut prendre en considération sont ceux de l'époque de la conclusion du traité. Il ne serait pourtant pas difficile d'arriver à un compromis en modifiant l'article 73. S'il était précisé à l'article 70 que c'est l'ordre juridique en vigueur au moment de la conclusion du traité qui doit être pris en considération, cela permettrait de donner un sens déterminé au traité. Il suffirait ensuite de modifier l'article 73 pour dire que dans le cas où ce sens est incompatible avec des règles de *ius cogens* postérieures à la conclusion du traité, le sens doit être modifié en conformité de ces règles.

94. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est d'accord avec M. Yasseen mais pense qu'il s'agit là d'un point qui touche strictement à la forme; il ne voit pas de divergence de fond entre sa propre opinion et celle de M. Tounkine. Au paragraphe 1 de l'article 70, c'est à l'interprétation du traité dans le contexte des règles du droit international en vigueur à l'époque de la conclusion du traité qu'il faut se référer. La question de fond soulevée par M. Tounkine est résolue à l'alinéa *a*) de l'article 73, où il est question de l'apparition de toute règle de droit international coutumier postérieure au traité et intéressant la matière sur laquelle porte ce traité; cette disposition devrait se rapporter également à l'apparition d'une règle du *ius cogens*.

95. L'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 70 a pour objet de traiter de questions telles que la nécessité d'interpréter un traité à la lumière de l'usage de la langue juridique à l'époque de la conclusion du traité. Il est évident que l'on ne se référera, à cet égard, qu'au droit en vigueur lors de la conclusion du traité.

96. Enfin, vu le rapport entre les divers articles relatifs à l'interprétation, il n'est pas possible de porter un jugement sur la proposition faite par le Président à propos de l'article 70, sans connaître son point de vue sur ce que devraient contenir les articles suivants.

97. Le PRÉSIDENT dit que, dans son esprit, les articles suivants devront être analogues à ceux qu'à proposés le Rapporteur spécial.

La séance est levée à 13 heures.

766^e SÉANCE

Mercredi 15 juillet 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Droits des traités

(A/CN.4/167/Add.3)

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

ARTICLE 71 (Application des règles générales) [concernant l'interprétation des traités]

1. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présentant l'article 71 du projet (A/CN.4/167/Add.3), dit qu'il a peu de chose à ajouter au commentaire de l'article; en particulier, la controverse qui s'est poursuivie sur la valeur des travaux préparatoires aux fins de l'interprétation est chose bien connue.

2. Des difficultés d'interprétation se présentent dans les cas, envisagés au paragraphe 2 de l'article 70, où le texte du traité ne suffit pas pour élucider le sens et où il devient nécessaire d'avoir recours à d'autres moyens d'interprétation.

3. L'importance de la pratique ultérieurement suivie par les parties relativement au traité est un point sur lequel l'accord est général. Toutefois, il faut que cette pratique soit concordante pour qu'on puisse lui reconnaître la valeur d'une interprétation authentique. Lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, la pratique ultérieure d'un certain nombre seulement des parties n'est pas nécessairement exclue comme moyen d'interprétation; si elle n'est pas le fait d'un nombre important de parties, elle ne servira, bien entendu, qu'à titre indicatif et il faudra apporter d'autres preuves à l'appui de l'interprétation proposée. C'est pourquoi Sir Humphrey a traité de la question de la pratique ultérieure dans deux dispositions distinctes, l'une au paragraphe 2 de l'article 71 et l'autre à l'article 73. La pratique dont il est question à l'article 73 est la pratique concordante de toutes les parties au traité, d'où ressort clairement leur interprétation « authentique » du traité.

4. LE PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, se déclare entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial sur les principes énoncés dans le paragraphe 2 de l'article 71, même si tout ce qui est inscrit dans les alinéas *a*), *b*) et *c*) n'est pas absolument nécessaire et si par conséquent le paragraphe peut être abrégé.

5. D'expérience, M. Ago est convaincu de l'importance des trois éléments dont il est fait mention dans ce paragraphe, à commencer par les travaux préparatoires. Il est difficile de comprendre exactement ce que les parties ont voulu sans se référer aux travaux préparatoires, cette expression étant prise dans son sens le plus large, voisin de l'anglais « *legislative history* ». En second lieu, il est parfois des éléments de l'intention des parties qui n'apparaissent pas dans les travaux préparatoires mais qui ressortent des circonstances de la conclusion du traité. Enfin, la conduite ultérieure des parties dans l'application du