

Document:-  
**A/CN.4/SR.858**

**Compte rendu analytique de la 858e séance**

sujet:  
**Droit des traités**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1966, vol. I(2)**

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

les dispositions. Ces principes s'appliquent certainement sans difficulté dans le cas de traités conclus entre les mêmes parties, mais il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de traités successifs conclus par des parties différentes.

88. M. Yasseen, pour sa part, ne voit pas pourquoi on donnerait priorité au premier traité plutôt qu'au deuxième, sauf sur la base de la responsabilité. La solution du problème réside donc ailleurs, dans les principes qui gouvernent la responsabilité. Pour cette raison, M. Yasseen considère que le paragraphe 5 est indispensable, car il importe de réserver la question de la responsabilité.

89. La proposition de M. Jiménez de Aréchaga s'inspire sans aucun doute d'idées très louables: il faut respecter les transactions internationales et ne pas encourager les Etats à chercher à violer les conventions déjà conclues entre eux. M. Yasseen croit cependant que, si l'on introduit cette idée dans le texte du projet, on va un peu trop loin, et l'on entre dans le détail du problème de la responsabilité, qu'il n'est pas opportun de discuter à propos du conflit entre des traités différents. Une conduite fautive doit certainement faire l'objet de sanctions, mais la question dont il s'agit relève du sujet de la responsabilité et il vaut mieux l'examiner lorsqu'on abordera l'étude de ce sujet.

90. M. AGO se déclare entièrement d'accord avec M. Yasseen. Il ne voit pas pourquoi, lorsqu'un Etat conclut avec des parties différentes, à des époques différentes, des traités tels que l'exécution de l'un exclut celle de l'autre, il faudrait une hiérarchie, une priorité en faveur du premier plutôt que du second. Il ne voit pas non plus pourquoi la sauvegarde des droits des Etats qui ont conclu le premier traité devrait être plus importante que la sauvegarde des droits des Etats qui ont conclu le deuxième.

91. Il va de soi que, dans la pratique internationale, toutes sortes de possibilités sont à envisager. M. Tounkine a donné un exemple où le second traité est moins général, moins favorable à la cause de la paix que le premier. Mais le contraire est tout aussi vraisemblable. Il se peut parfaitement qu'un Etat conclue d'abord avec un autre un traité par lequel il s'engage à lui fournir des armes puis ultérieurement il conclut avec d'autres Etats un traité où il s'engage à ne pas fournir d'armes à l'Etat bénéficiaire du premier traité. Lequel de ces deux traités est le plus général, lequel est le plus important pour la paix? Il est impossible de se prononcer a priori et de décider de quelle manière on contribuera davantage au progrès du droit international. Au reste, M. Ago met la Commission en garde contre cette notion un peu trop facile de contribution au développement progressif du droit international, qui risque d'être finalement une source de confusion plutôt que de développement progressif.

92. En conséquence, M. Ago ne voit pas l'utilité de s'éloigner des principes précédemment adoptés. Sauf la réserve la plus générale et la plus neutre possible en

ce qui concerne la responsabilité, la Commission ne devrait pas introduire dans le projet l'idée de priorité ou de hiérarchie entre des traités conclus à des époques successives par une seule et même partie avec des parties différentes.

93. M. de LUNA précise qu'il n'entend aucunement favoriser la non-exécution des obligations internationales contractées. Il est d'avis de renforcer par tous les moyens ces obligations dont dépend la paix du monde, mais il ne croit pas qu'il faille le faire de la manière proposée par certains membres de la Commission.

94. L'attitude prise par ces membres ne concorde guère avec la position qu'ils ont adoptée au sujet d'autres articles. En effet, si la Commission était divisée lorsqu'il s'agissait de savoir si un traité créait ou non des droits pour les Etats tiers, elle était unanime à reconnaître qu'il était impossible d'imposer des obligations à des Etats tiers sans leur consentement. Or, par le truchement de l'incompatibilité, elle irait maintenant imposer à tous les Etats tiers, parties éventuelles à un deuxième traité, une obligation leur interdisant de rien stipuler à l'avenir qui soit incompatible avec un traité antérieur. Pour M. de Luna, c'est imposer à la souveraineté et à l'indépendance des Etats une limitation excessive. Qui plus est, l'obligation imposée aux Etats tiers le serait au nom du principe sacro-saint *pacta sunt servanda*. Cela vaut certes pour le premier traité, mais non pour le second. M. de Luna ne croit donc pas qu'il y ait lieu de formuler dans le projet d'articles une règle de cette nature. Il comprend les préoccupations de M. Tounkine, tout en se demandant si un Etat qui veut violer une obligation internationale n'a d'autre moyen de le faire que de conclure un autre instrument.

95. D'autre part, si la Commission énonce le principe que le premier traité l'emporte sur le second, même envers un Etat tiers qui n'était pas partie au premier, quelle sera la garantie du respect de ce principe? La même que celle qui existe en ce qui concerne le premier traité, à savoir le fait qu'une violation entraînera une responsabilité internationale, découlant non pas de la violation des dispositions du premier traité, mais de celle de la règle inscrite dans le projet de la Commission.

La séance est levée à 13 heures.

## 858<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 25 mai 1966, à 10 heures

Président: M. Mustafa Kamil YASSEEN

Présents: M. Ago, M. Amado, M. Bartoš, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Jiménez de Aréchaga, M. de Luna, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldoek.

## Droit des traités

(A/CN.4/186 et additifs; A/CN.4/L.107 et L.115)

*(suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 63 (Application de traités contenant des dispositions incompatibles) *(suite)*<sup>1</sup>

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 63.

2. M. TOUNKINE constate que plusieurs membres de la Commission éprouvent le même malaise que lui au sujet de l'article 63 qui, tel qu'il est formulé, pourrait donner l'impression que la Commission considère comme un événement normal la conclusion d'un traité violant un traité antérieur. Il voudrait présenter deux suggestions, sans être sûr d'avoir raison et simplement pour faciliter le débat.

3. Il lui semble que ce dont s'occupe la Commission, c'est la situation dans laquelle il n'y a pas violation d'un traité antérieur. Mais la règle énoncée à l'alinéa *b* du paragraphe 4 est-elle juste pour le cas où le second traité contrevient au traité antérieur? Non, puisque, selon l'article 42 (A/CN.4/L.115), l'Etat lésé a le droit de mettre fin au traité antérieur ou d'en suspendre l'application en cas de violation. Si l'on revisait le paragraphe 1 de manière à préciser que l'article vise exclusivement le cas où il n'y a pas violation du traité antérieur, on répondrait certainement à l'objection de ceux qui craignent que l'alinéa *b* du paragraphe 4 ne sanctionne tous les traités nouveaux, quels qu'ils soient, même ceux qui sont conclus en violation des obligations internationales inscrites dans le traité antérieur.

4. M. Tounkine suggère en outre que, dans l'article 63, la Commission parle uniquement des relations dans le temps entre les traités, et non de leur incompatibilité, car un nouveau traité peut développer un traité antérieur sans nécessairement créer d'incompatibilité entre les obligations.

5. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA estime que les suggestions de M. Tounkine seront très utiles au Comité de rédaction lorsque celui-ci s'efforcera d'établir un texte plus clair. Certains orateurs se sont préoccupés surtout du problème des traités successifs, lorsque le traité postérieur contrevient au traité antérieur, tandis que d'autres se sont attachés davantage au problème des relations entre des traités successifs conclus entre des parties différentes.

6. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souligne que l'élément temps est clairement indiqué dans l'article par l'emploi des mots « antérieur ou postérieur ».

7. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant le débat, exprime l'avis que le texte de l'article 63 n'est pas si loin d'être juste que certains membres paraissent le croire. Ce texte traduit un effort

pour résoudre le problème qui se poserait si un Etat se trouvait dans l'impossibilité d'appliquer en même temps des dispositions relatives au même sujet contenues dans des traités successifs. Peut-être le paragraphe 1 devrait-il limiter la portée de l'article à cette question.

8. La suggestion de M. Tounkine s'inspire du désir de produire un texte qui n'ait pas l'air d'excuser d'avance d'éventuelles violations. Le Rapporteur spécial considère que c'est ce désir, qu'il partage, qui a amené la Commission à donner au paragraphe 5 la forme d'une réserve générale d'après laquelle les règles énoncées dans les paragraphes précédents sur la priorité relative des obligations des traités, en ce qui concerne les parties en cause dans un cas donné, ne préjugent pas la responsabilité que les parties peuvent encourir du fait de leurs actes.

9. A la seizième session, le Rapporteur spécial a souligné à plusieurs reprises que le problème n'était pas seulement théorique et que les situations que l'on a voulu viser au paragraphe 4 se présentent constamment dans la pratique à l'occasion de l'amendement ou de la révision des traités. Les dispositions de deux traités successifs sur le même sujet ou sur des sujets voisins peuvent n'être pas entièrement compatibles, car le second traité a généralement pour objet de modifier le premier; d'autre part, il est rare que les parties aux deux traités soient exactement les mêmes car il arrive fréquemment qu'un Etat qui avait envisagé de ratifier le second traité ne le fasse pas, pour une raison ou pour une autre, inertie politique ou revirement. En l'état actuel des relations internationales et du droit des traités, si regrettable que cela puisse être, le point de droit précisé au paragraphe 4 est exact. Ainsi qu'il l'a expliqué précédemment, le traité postérieur doit être obligatoire entre les parties parce qu'il est l'expression la plus récente de leur volonté; autrement, si ces parties sont également parties au traité antérieur contenant des dispositions sur le même sujet, elles se trouveraient dans la situation difficile d'avoir à remplir deux séries d'obligations différentes dont il leur serait impossible de s'acquitter simultanément.

10. Le problème juridique est généralement résolu compte tenu des circonstances et par application du principe de la relativité des traités. Si les parties aux deux traités sont exactement les mêmes, c'est le traité postérieur qui s'applique, mais il en va autrement si les parties ne sont pas identiques et que des Etats parties au second traité mais non au premier présentent une réclamation faisant état d'une contradiction entre les dispositions des deux instruments. Tout différend résultant d'une telle situation doit être tranché au moyen de règles qui relèvent en partie du droit des traités et de la relativité des obligations conventionnelles et en partie du droit de la responsabilité des Etats. Dans une disposition du genre de l'article 63, il est extrêmement difficile de couvrir les multiples aspects juridiques des problèmes qui peuvent se poser.

11. La rédaction peut certainement être améliorée, mais il faudrait que la Commission sache nettement quel est le but qu'elle cherche à atteindre dans cet article. Etant donné l'importance du sujet, il est étonnant que

<sup>1</sup> Voir 857<sup>e</sup> séance, au début du compte rendu.

les gouvernements aient formulé aussi peu d'objections concernant cet article. C'est du Gouvernement néerlandais qu'est venue la principale critique, à savoir que le texte ne précise pas si les règles énoncées dans l'article valent pour toutes les catégories de traités, mais ce gouvernement n'a pas contesté les principes fondamentaux qui sont incorporés dans l'article.

12. La plupart des membres, et le Rapporteur spécial est d'accord avec eux, paraissent opposés à l'introduction dans l'article 63 d'une notion de hiérarchie entre les traités. En un sens, la Commission a accepté cette notion lorsqu'elle a adopté l'article sur le *ius cogens*, mais si elle va plus loin dans cette voie et précise qu'il est une catégorie particulière de traités qui prévalent sur les autres simplement en raison de leur nature, ce serait là une innovation qui pourrait donner à certains traités une force analogue à celle du *ius cogens*. Pour les raisons que Sir Humphrey a exposées en détail dans son troisième rapport<sup>2</sup>, pareille ligne de conduite n'est guère possible au stade actuel du développement du droit international.

13. La principale objection du Rapporteur spécial à l'amendement proposé par M. Jiménez de Aréchaga<sup>3</sup> s'appuie sur la même raison. Il a toujours été favorable à l'idée dont s'inspire cet amendement, mais sa propre proposition à cet égard a été nettement rejetée par la Commission à la seizième session. M. Jiménez de Aréchaga l'a réintroduite dans le débat, mais seulement à propos d'une catégorie particulière de traités, ce qui est tout à fait inacceptable. La Commission doit éviter de formuler une règle qui puisse s'interpréter comme signifiant que les Etats doivent respecter certaines sortes d'obligations conventionnelles mais ne sont pas tenus d'en respecter d'autres. Aucun juriste ne peut accepter une règle établie sur cette base.

14. Quant au texte même de l'article, l'intention de la Commission était que le paragraphe 1 soit une introduction et réserve l'interprétation de l'Article 103 de la Charte. Le Rapporteur spécial n'a pas été ébranlé par la critique relative au membre de phrase « dont les dispositions sont incompatibles », qui a pour objet de faire comprendre que deux séries de dispositions conventionnelles concernant le même sujet sont impossibles à appliquer simultanément.

15. Le paragraphe 2 est formulé sans détour; il tient compte de l'existence d'un grand nombre de traités contenant des clauses concernant leurs relations avec d'autres traités et indique quelles sont les dispositions qui l'emportent.

16. L'accord semble général pour que le paragraphe 3 soit aligné sur l'article 41 et fasse mention de la question de la suspension.

17. Sans être opposé à la suggestion de M. Ago tendant à ce que la règle contenue dans l'alinéa *a* du paragraphe 4 soit applicable à la situation visée au paragraphe 3, le Rapporteur spécial incline à penser que les deux dispositions devraient rester distinctes, car les

situations visées dans l'alinéa *a* du paragraphe 4 se rattachent à la matière compliquée des accords *inter se* et pourraient poser des questions de responsabilité des Etats, tandis que le paragraphe 3 doit s'appliquer aux cas dans lesquels jouent les règles normales relatives à l'intention des parties.

18. Il ne faut pas oublier que la réserve générale contenue dans le paragraphe 5 s'applique aux trois alinéas du paragraphe 4, de sorte que les problèmes soulevés par la suggestion de M. Ago sont peut-être plus ardues qu'il ne semble au premier abord; mais le Comité de rédaction examinera la chose.

19. Dans les alinéas *b* et *c* du paragraphe 4, la Commission s'est efforcée d'énoncer le principe de la relativité des traités, et il faut donner tout le poids nécessaire aux mots « Dans les relations entre », qui ont pour objet de limiter l'application de la règle de la manière que la Commission a jugé appropriée au contexte. Il est toujours possible qu'un nouveau traité viole les droits d'Etats non parties à ce traité mais parties à un traité antérieur. Tous les membres de la Commission partagent probablement la crainte de M. Tounkine et de M. Jiménez de Aréchaga que le texte de la Commission ne puisse être interprété comme excusant de telles violations. Il se peut qu'il n'y ait là qu'une difficulté de présentation, venant de ce que le paragraphe 5 n'est pas assez explicite. Le Comité de rédaction pourrait envisager de déplacer ce paragraphe pour le mettre au début de l'article, mais cela aussi poserait des problèmes de rédaction.

20. La conclusion du Rapporteur spécial reste que, sous sa forme actuelle, l'article est assez exact. Les règles existantes sur la relativité des obligations conventionnelles peuvent n'être pas du goût de certains membres, mais elles sont néanmoins le droit. L'article peut être renvoyé au Comité de rédaction pour examen à la lumière du débat; le Rapporteur spécial espère qu'il sera possible de mettre au point un texte acceptable pour l'ensemble de la Commission.

21. M. AGO croit que la Commission doit envoyer l'article au Comité de rédaction en lui laissant toute liberté pour choisir la formule qu'il préférera, car il est manifeste que beaucoup de ses membres hésitent encore en présence d'une alternative pour les divers paragraphes et même pour le titre. M. Ago est attiré par la suggestion de M. Tounkine de ne pas parler, dans le titre, d'incompatibilité et d'élargir un peu la portée de l'article en parlant de succession dans le temps.

22. Si l'on regarde de près les hypothèses envisagées et notamment celle que le Rapporteur spécial vient d'évoquer — celle d'un traité général suivi d'un nouveau traité sur la même matière mais qui n'est pas ratifié par toutes les parties au traité général — que se passe-t-il? Il n'est pas du tout dit que le deuxième traité doit être incompatible avec le premier ni représenter en aucune manière une violation du premier: il peut être différent, mais parfaitement compatible. En pareil cas, les membres de la Commission sont d'accord: si le nouveau traité a été conclu par toutes les parties au premier, qu'il a entièrement remplacé, le premier disparaît et le nouveau s'applique. Mais si tel n'est pas

<sup>2</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. II, document A/CN.4/167.

<sup>3</sup> Voir 857<sup>e</sup> séance, par. 15.

le cas et que quelques-unes seulement des parties au premier traité soient parties au second, l'ancien traité s'applique entre les parties qui ne sont pas parties au nouveau traité et celles qui le sont, tandis que le nouveau s'applique aux parties aux deux traités, encore que l'ancien puisse subsister pour les articles qui n'ont pas été remplacés ou qui sont compatibles avec les dispositions du nouveau. C'est dire qu'au fond on se trouve devant un problème de succession dans le temps.

23. Peut-être la Commission devrait-elle s'en tenir là et ne pas introduire dans l'article, que ce soit ouvertement ou de manière détournée, la question de la violation possible d'un traité par la conclusion d'un nouveau traité: elle risquerait d'aller trop loin et de tomber dans le problème de la responsabilité et de la priorité éventuelle des obligations. Il est préférable qu'elle s'occupe seulement du problème de la succession dans le temps, compte tenu des questions d'incompatibilité éventuelle qui peuvent en résulter. Très probablement, elle pourrait alors se passer du paragraphe 5, car il va à peu près de soi.

24. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répondant à M. Ago, rappelle qu'à sa seizième session la Commission avait examiné la relation entre deux traités sur le même sujet ainsi qu'entre les traités et le droit coutumier, mais qu'elle avait alors décidé de ne pas s'occuper de la première de ces questions du point de vue temporel. Certains problèmes liés au facteur temps sont traités dans d'autres articles, mais peut-être ne le sont-ils pas de manière très complète ou suffisante.

25. L'amplification que propose M. Ago changerait complètement la nature de l'article 63 et placerait la Commission devant des difficultés encore plus grandes. En effet, si l'article 63 traitait de la question des relations entre les traités dans le temps au lieu de la question des traités incompatibles, ce serait comme si la Commission s'efforçait d'énoncer le droit de façon encore plus absolue qu'elle ne l'a fait dans le texte de 1964, où la question de responsabilité est réservée et qui mentionne expressément l'incompatibilité. Si l'on remaniait l'ensemble de l'article 63 pour dire qu'en cas de contradiction entre les dispositions conventionnelles ce sont celles du traité postérieur qui l'emportent, tout le problème de l'incompatibilité, c'est-à-dire celui qui est véritablement intéressant, resterait sans solution.

26. Selon M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, la Commission peut renvoyer l'article 63 au Comité de rédaction en lui donnant pour instructions générales de trouver une solution, soit en laissant de côté les éléments qui pourraient être interprétés comme admettant la conclusion de traités dont les dispositions seraient incompatibles avec des traités antérieurs, soit en formulant des dispositions pour l'éventualité où des accords *inter se* seraient incompatibles avec des traités antérieurs. Si c'est cette dernière solution qui est choisie, il sera nécessaire d'ajouter une clause de sauvegarde efficace concernant la responsabilité et la violation.

27. Répondant aux observations du Rapporteur spécial au sujet de l'amendement qu'il avait proposé, M. Jiménez

de Aréchaga précise que cet amendement avait pour but non pas d'établir une hiérarchie entre les traités mais de faire en sorte qu'un traité antérieur l'emporte sur un traité postérieur qui aurait été conclu en violation du premier traité. La Commission approuvera certainement cette idée. Il n'a nullement cherché à isoler une certaine catégorie de traités dans l'idée qu'on pouvait admettre la violation d'autres traités ne rentrant pas dans cette catégorie; son amendement s'appuyait sur le fait que, suivant une suggestion du Rapporteur spécial lui-même, la Commission a formulé des règles différentes pour une catégorie de traités que Sir Gerald Fitzmaurice a qualifiés de traités « intégraux » ou « interdépendants ». Aux termes du paragraphe 2 de l'article 42, la conclusion d'un traité ultérieur incompatible avec un traité de ce genre est présumée constituer une violation substantielle.

28. M. BRIGGS approuve en grande partie les observations que vient de faire le Rapporteur spécial. Si la dernière suggestion de M. Ago était adoptée, la Commission serait amenée à aborder des problèmes de succession d'Etats qu'elle a jugé préférable de ne pas traiter, et de ce fait elle laisserait de côté le véritable problème, qui est non pas l'incompatibilité de dispositions de traités successifs lorsque les parties ne sont pas identiques, mais l'incompatibilité des obligations assumées par un Etat donné dans des traités successifs. Ce problème n'a pas seulement trait à la succession dans le temps.

29. Le Comité de rédaction pourrait examiner l'article 22 *c* du projet de Harvard de 1935<sup>4</sup> pour voir si son libellé ne lui fournirait pas un moyen de se tirer de la difficulté et d'éviter l'emploi du terme « incompatible », encore que ce ne soit certainement pas par des modifications de rédaction que l'on pourra résoudre complètement le problème.

30. Le Comité de rédaction pourrait examiner aussi le point de savoir si le texte devrait être modifié pour tenir compte de la question de la violation, qui a été soulevée au cours du débat.

31. Le PRÉSIDENT croit comprendre que le Rapporteur spécial suggère de renvoyer l'article 63 au Comité de rédaction et que M. Jiménez de Aréchaga et M. Ago désirent que l'article soit renvoyé sans directives précises.

32. M. TSURUOKA estime que cet article doit être renvoyé au Comité de rédaction, conformément à la règle habituellement suivie par la Commission.

33. M. REUTER fait observer que si la Commission renvoie l'article au Comité de rédaction en l'invitant à tenir compte de toutes les observations qui ont été faites, cela implique aussi éventuellement la suppression complète de l'article 63, puisque le cas de la succession des traités multilatéraux dans le temps est traité au paragraphe 2 de l'article 66.

34. M. AMADO espère que le Comité de rédaction pèsera bien les termes du paragraphe 5, car il est d'avis

<sup>4</sup> *Research in International Law*, « III, Law of Treaties »; *American Journal of International Law*, Supplément, vol. 29, 1935.

que, si l'on dégage nettement le sens du paragraphe, on pourrait peut-être supprimer la mention de la responsabilité, qui joue, en fait, dans tout le droit international.

35. Le PRÉSIDENT constate que quelques membres de la Commission veulent que l'article soit renvoyé au Comité de rédaction selon l'usage, lequel n'est pas tout à fait clair et varie selon les articles, tandis que d'autres veulent qu'il lui soit renvoyé sans autres directives que les observations faites au cours du débat, à charge pour le Comité de rédaction d'en dégager la tendance. Ces deux conceptions lui semblent revenir au même. Il propose de renvoyer l'article au Comité de rédaction dans ces conditions.

*Il en est ainsi décidé*<sup>5</sup>.

ARTICLE 64 (Effets de la rupture des relations diplomatiques sur l'application des traités) [60]

*Article 64*

[60]

*Effets de la rupture des relations diplomatiques sur l'application des traités*

1. La rupture des relations diplomatiques entre parties à un traité est sans effet sur les relations juridiques établies entre elles par le traité.

2. Cependant, une telle rupture des relations diplomatiques peut être invoquée comme un motif pour suspendre l'application du traité s'il en résulte un défaut des voies nécessaires à la mise en œuvre du traité.

3. Si, dans les conditions stipulées à l'article 46, le défaut de ces voies ne met en cause que certaines clauses du traité, la rupture des relations diplomatiques peut être invoquée comme motif pour suspendre l'application de ces seules clauses.

36. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 64. Aux paragraphes 4 et 7 de ses observations, le Rapporteur spécial a proposé une nouvelle rédaction du paragraphe 2, ainsi qu'un paragraphe qui pourrait être ajouté à l'article pour tenir compte de l'objection du Gouvernement du Royaume-Uni (A/CN.4/186).

37. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que les observations des gouvernements et des délégations appellent un examen attentif. Le Comité de rédaction devant examiner le plan d'ensemble du projet, la Commission peut laisser de côté, pour le moment, la question posée par le Gouvernement d'Israël au sujet de la place de l'article; toutefois, Sir Humphrey reconnaît que cette place devra être modifiée.

38. Il semble, de l'avis général des gouvernements, que le paragraphe 2 devrait être plus rigoureux et formulé en fonction de l'impossibilité temporaire d'exécution due à la rupture des relations diplomatiques, dès lors que cette rupture a quelque effet en la matière. Il importe, bien entendu, de ne pas oublier que le texte de l'article 43 a été révisé au cours de la deuxième partie de la dix-septième session (A/CN.4/L.115) et n'est donc plus celui que les gouvernements avaient

sous les yeux lorsqu'ils ont rédigé leurs observations sur l'article 64.

39. On peut soutenir que les cas où la rupture des relations diplomatiques peut avoir quelque effet sur les obligations découlant du traité seront peu nombreux et doivent même être considérés comme exceptionnels; l'impossibilité d'exécution pourrait bien être la véritable pierre de touche. Les traités sur lesquels la rupture des relations diplomatiques peut avoir quelque effet sont de diverses catégories; les traités d'alliance en sont un exemple, mais c'est une question distincte que de savoir s'il convient ou non d'en prévoir expressément le cas. Personnellement, Sir Humphrey incline à penser qu'il convient de modifier comme suit le paragraphe 2:

« Si la rupture des relations diplomatiques doit aboutir à une impossibilité temporaire d'exécuter le traité par suite du défaut des voies indispensables pour son exécution, il y a lieu d'appliquer l'article 43. » (A/CN.4/186)

40. L'article 46, consacré à la divisibilité des dispositions d'un traité, ayant été révisé (A/CN.4/L.115), il est maintenant possible d'adopter la proposition du Gouvernement des Pays-Bas tendant à supprimer le paragraphe 3.

41. Le Gouvernement d'Israël a souligné que la rupture des relations diplomatiques ne devrait pas servir d'excuse pour suspendre temporairement l'application d'un traité, lorsque cette éventualité est précisément celle à laquelle le traité lui-même entend pourvoir, et il a cité l'exemple des conventions de Genève de 1949. Si le critère de l'impossibilité d'exécution est énoncé en termes clairs, la question se trouvera réglée.

42. Le Rapporteur spécial doute qu'il soit nécessaire de tenir compte, à l'article 64, de l'observation du Gouvernement du Royaume-Uni, selon lequel les obligations qui découlent d'un traité en ce qui concerne le règlement pacifique des différends ne devraient pas pouvoir être suspendues uniquement par suite de la rupture des relations diplomatiques; mais si la Commission tenait à le faire, on pourrait ajouter à l'article une disposition ainsi conçue:

« En aucun cas la rupture des relations diplomatiques entre les parties à un traité ne saurait être considérée comme entraînant l'impossibilité d'exécuter une obligation assumée par eux dans le traité en ce qui concerne le règlement pacifique des différends. » (A/CN.4/186)

43. Le Gouvernement des Etats-Unis a proposé d'ajouter à l'article un nouveau paragraphe aux termes duquel la suspension de l'application d'un traité résultant de la rupture des relations diplomatiques ne peut être invoquée que pour la période durant laquelle l'application du traité est impossible. L'idée est comprise dans la notion d'impossibilité d'exécution et il n'est donc pas nécessaire d'en traiter à l'article 64. En revanche, cette suggestion a amené le Rapporteur spécial à se demander s'il ne conviendrait pas de mettre davantage l'accent, dans l'article 43, sur le fait que la suspension

<sup>5</sup> Pour la reprise du débat, voir 875<sup>e</sup> séance, par. 2 à 8.

de l'application du traité doit prendre fin dès que la cause de l'impossibilité d'exécution a cessé d'exister.

44. Le Gouvernement hongrois a soulevé une question intéressante, mais difficile, en suggérant que l'article 64 devrait également s'appliquer en cas de rupture des relations consulaires. Il peut se produire des cas d'impossibilité d'exécution, notamment en matière de traités d'établissement, mais lorsque de tels traités envisagent le recours aux services de consuls aux fins de l'application du traité, il paraît douteux qu'il soit admissible qu'on mette fin aux relations consulaires, ce qui irait contre l'objet du traité. Si cette question devait être traitée à l'article 64, il ne faudrait pas oublier qu'il existe un grand nombre de conventions portant spécifiquement sur les relations consulaires. L'article 64 a essentiellement pour objet de réfuter la thèse selon laquelle la rupture des relations diplomatiques impliquerait la rupture de toute relation entre les Etats intéressés. Les traités étant le fruit de l'activité diplomatique, on est peut-être enclin, dans certains milieux, à supposer qu'ils deviennent caducs à la rupture des relations diplomatiques. La rupture des relations consulaires n'a pas avec le droit des traités un rapport aussi général; le Rapporteur spécial hésite donc à suivre le Gouvernement de la Hongrie, encore que cette question appelle un examen attentif.

45. M. ROSENNE rappelle que c'est un peu sur son insistance que l'article 64 a été inséré dans le projet. Lorsque le Rapporteur spécial a présenté, à la seizième session, un article relatif aux effets de la rupture des relations diplomatiques sur l'application des traités<sup>6</sup>, M. Rosenne s'est prononcé en faveur d'une brève déclaration de principe du genre de celle que proposait Sir Humphrey Waldock<sup>7</sup>. Maintenant que l'article 43 a été révisé (A/CN.4/L.115), tout en penchant pour la suggestion du Rapporteur spécial tendant à le remanier à nouveau, il lui semble qu'une brève déclaration de principe suffirait et que tout développement ne ferait que compliquer inutilement l'article.

46. Toutefois, le texte de l'article 54 devrait être rendu plus précis en ce qui concerne le moment auquel la suspension doit prendre fin, cela pour les raisons qu'il a indiquées à la 848<sup>e</sup> séance<sup>8</sup> et que le Rapporteur spécial semble avoir admises. M. Rosenne espère que le Comité de rédaction et la Commission elle-même décideront d'insister sur le caractère essentiellement temporaire de la suspension en général. De la sorte, les appréhensions de plusieurs gouvernements, et notamment de celui des Etats-Unis, seraient dissipées. C'est pourquoi, il accepte la suggestion du Rapporteur spécial de réviser le paragraphe 2 de l'article 64 ainsi que les conclusions énoncées aux paragraphes 5 et 6 de ses observations.

47. M. Rosenne n'approuve pas cependant le paragraphe 7 desdites observations et ne voit pas de raison particulière de faire une distinction et de prévoir

un traitement spécial pour les obligations conventionnelles en matière de règlement pacifique des différends. Evidemment, dans l'affaire du *Canal de Corfu*<sup>9</sup> et dans celle du *Temple de Preah Vihear*<sup>10</sup>, les Etats intéressés n'entretenaient pas de relations diplomatiques; cela n'a cependant pas empêché la Cour internationale d'exercer sa juridiction après avoir minutieusement examiné les exceptions préliminaires. Ni l'une ni l'autre des décisions qu'elle a prises dans ces deux cas ne saurait être considérée comme l'énoncé d'un principe général. Sur ce point, M. Rosenne admet avec le Rapporteur spécial qu'il faut évidemment beaucoup tenir compte des circonstances<sup>11</sup>. Il est à déconseiller et il serait inopportun de poser une règle générale relative aux effets de la rupture des relations diplomatiques sur cette catégorie particulière d'obligations conventionnelles. M. Rosenne se demande même si cela relève de quelque façon du droit des traités.

48. Il ne voit pas d'inconvénient à ce que l'on développe l'article 64 de manière à tenir compte de la question intéressante mais délicate soulevée par le Gouvernement hongrois mais, si on le fait, il faudra choisir avec beaucoup de rigueur les termes dans lesquels la disposition sera libellée. Si le Comité de rédaction ne trouve pas les termes appropriés, le point pourrait être traité dans le commentaire.

49. On peut évidemment laisser de côté pour le moment la question de l'endroit où il convient de placer l'article, mais M. Rosenne voudrait simplement indiquer qu'il devrait figurer dans la deuxième partie, avant les articles relatifs aux effets de la suspension, où il constituerait une sorte de réserve; le cas échéant, il pourrait d'ailleurs entrer dans le champ d'application des articles 49, 50 et peut-être même 51. Cette manière de disposer les articles dissiperait l'inquiétude ressentie par certains gouvernements qui craignent que, dans certaines circonstances, la suspension résultant de la rupture des relations diplomatiques ne conduise à la terminaison du traité sous une forme déguisée. A la quinzième session, lorsque la question est venue pour la première fois en discussion à l'occasion de l'examen du deuxième rapport du Rapporteur spécial<sup>12</sup>, la Commission a été d'avis que, si l'on devait traiter ce point, c'est dans les articles sur l'application des traités qu'il conviendrait de le faire<sup>13</sup>. Maintenant que la Commission est saisie de la totalité des articles, ainsi que des commentaires des gouvernements et des délégations, cette décision peut faire l'objet d'un nouvel examen.

50. M. VERDROSS se déclare d'accord en principe avec le Rapporteur spécial et approuve notamment sa proposition de donner au paragraphe 2 un libellé plus précis et de modifier la place de l'article.

51. Il croit cependant relever une certaine contradiction, d'abord entre le titre et le paragraphe 1, ensuite

<sup>9</sup> C.I.J., Recueil, 1949, p. 4.

<sup>10</sup> C.I.J., Recueil, 1962, p. 6.

<sup>11</sup> Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. I, 747<sup>e</sup> séance, par. 54.

<sup>12</sup> Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. II, document A/CN.4/156.

<sup>13</sup> Op. cit., vol. I, 697<sup>e</sup> séance, par. 56.

<sup>6</sup> Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, document A/CN.4/167, article 65 A.

<sup>7</sup> Op. cit., vol. I, 747<sup>e</sup> séance, par. 60 à 62.

<sup>8</sup> Par. 42 à 48.

entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2. En effet, il est question, dans le titre, des effets de la rupture « sur l'application des traités », alors que le paragraphe 1 traite de l'absence d'effet « sur les relations juridiques » en général: bien que le texte précise qu'il s'agit des « relations juridiques établies entre elles par le traité », cela dépasse déjà un peu le droit des traités, car il peut exister des relations juridiques sur la base de coutumes régionales ou locales.

52. D'autre part, alors que le paragraphe 1 stipule que la rupture est sans effet sur les relations juridiques entre les parties, le paragraphe 2 reconnaît que la rupture des relations diplomatiques peut avoir un certain effet, puisque les parties peuvent invoquer la rupture comme motif de suspension. Par conséquent, il serait préférable de dire au paragraphe 1 non pas que la rupture est sans effet sur les relations entre les parties, mais qu'elle ne modifie pas les relations juridiques découlant du traité.

53. M. CASTRÉN est d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser que, des observations des gouvernements, il ressort que l'article 64 a besoin d'être assez profondément remanié, surtout en ce qui concerne le paragraphe 2, lequel sous sa forme actuelle peut donner lieu à des abus sérieux et réduire à néant les règles principales énoncées au paragraphe 1. Il accepte le remaniement du paragraphe 2 proposé par le Rapporteur spécial, ainsi que la modification qu'il propose à l'article 43 tel qu'il a été révisé à la dernière session.

54. Le paragraphe 3 peut être supprimé, comme l'ont proposé le Gouvernement néerlandais et le Rapporteur spécial, pour les raisons indiquées par ce dernier au paragraphe 5 de ses observations.

55. Quant aux propositions de divers gouvernements et du Rapporteur spécial tendant à insérer de nouveaux paragraphes dans l'article 64 et à compléter encore l'article 43, M. Castrén ne les juge pas nécessaires. Il paraît clair que la rupture des relations diplomatiques entre les parties au traité ne peut être considérée comme entraînant l'impossibilité d'exécuter une obligation du traité relative au règlement pacifique des différends. Toutefois, si la Commission décide, pour plus de sûreté, d'adopter une disposition de ce genre, il serait nécessaire de modifier le libellé proposé par le Rapporteur spécial en remplaçant « une obligation » par une formule moins catégorique et plus générale, comme « des obligations », parce que ces obligations peuvent comprendre aussi celle d'entamer des négociations diplomatiques qui sont, bien entendu, exclues de la situation visée à l'article 64.

56. L'addition, à la deuxième phrase de l'article 43, des mots « pendant que l'impossibilité existe » est tout aussi superflue. Cette limitation va de soi puisqu'elle découle du caractère temporaire de l'impossibilité dans ce cas.

57. Quant à la proposition du Gouvernement hongrois tendant à traiter également dans le projet de la rupture des relations consulaires, elle devrait être rejetée pour les raisons indiquées par le Rapporteur spécial dans ses observations.

58. M. AGO dit que, dans l'ensemble, il n'est pas tellement partisan d'introduire trop de changements dans l'article 64, qui, tout bien considéré, avait été assez bien rédigé en première lecture.

59. Certes, la règle que la Commission énonce est un peu catégorique. Il se peut qu'il y ait certains traités, comme les traités d'alliance, qui soient affectés dans leurs effets par la rupture. Pourtant, l'énoncé d'une exception quelconque pourrait être dangereux, car il risque d'inciter les Etats qui cherchent un moyen illégitime de se dégager d'un traité de ce genre à se servir de la rupture des relations diplomatiques à cette fin. Or, les gouvernements n'ayant pas fait d'observations à cet égard, il est préférable de laisser le paragraphe tel quel.

60. Quant au paragraphe 2, M. Ago n'est pas partisan d'y insérer un renvoi à l'article 43, qui concerne une hypothèse entièrement différente, celle de la destruction d'un objet indispensable pour l'exécution du traité. Il faut éviter d'introduire dans le projet d'articles des idées qui auraient pour conséquence d'obscurcir le but de l'article 43.

61. M. Ago passe au problème que posent toute une série de traités relatifs au règlement pacifique des différends, qui mentionnent fréquemment les voies diplomatiques. Ces traités de conciliation, d'arbitrage ou de règlement pacifique stipulent généralement que le premier devoir des Etats est d'essayer de régler les différends par les voies diplomatiques normales. Or il y a là évidemment un danger considérable: d'un côté, il peut y avoir une difficulté objective, mais, d'un autre côté, il est à éviter que, devant la nécessité d'épuiser les possibilités de négociations diplomatiques ou de nommer une commission de conciliation ou un tribunal d'arbitrage, un Etat ne fasse échec à un traité de ce genre en invoquant la rupture des relations diplomatiques. C'est pourquoi il n'est peut-être pas inopportun d'insérer dans le texte une phrase de sauvegarde comme celle que le Rapporteur spécial a suggérée, encore que le libellé puisse en être amélioré. Quoi qu'il en soit, la question mérite d'être prise en considération, parce que la rupture peut entraîner une difficulté matérielle d'exécuter certaines dispositions de certains traités.

62. Quant au paragraphe 3, M. Ago n'est pas du tout porté à le supprimer. En pensant justement aux traités qu'il vient d'évoquer, il se demande s'il n'est pas essentiel de dire qu'ils subsistent alors même qu'une de leurs clauses ne peut s'appliquer.

63. Dans l'ensemble, il serait plutôt disposé à conserver le texte actuel, sous réserve des aménagements qui se révéleraient nécessaires.

64. M. BRIGGS déclare que les dispositions de l'article 64 pourraient se limiter au contenu du paragraphe 1, qui semble recueillir l'appui unanime des gouvernements, comme le Rapporteur spécial l'indique dans ses observations. A vrai dire, le paragraphe 1 énonce tout ce qui est nécessaire sur la question.

65. Si l'on maintient le paragraphe 2, M. Briggs ne pense pas qu'il faille y introduire un renvoi à l'article 43.



Il suffirait de traiter du facteur temps dans l'article 43 en modifiant le texte de cet article de la manière indiquée à la fin du paragraphe 8 des observations du Rapporteur spécial sur l'article 64 (A/CN.4/186).

66. Tout en soutenant l'idée sur laquelle le Gouvernement du Royaume-Uni a appelé l'attention, à savoir que la rupture des relations diplomatiques ne doit pas avoir d'effets sur les clauses relatives au règlement pacifique des différends, M. Briggs ne voit aucune nécessité d'insérer dans l'article 64 un nouveau paragraphe traitant de ce point.

67. La question des effets de la rupture des relations consulaires sur l'application des traités doit être traitée dans le commentaire.

68. M. REUTER apprécie la valeur des arguments que le Rapporteur spécial a exposés avec beaucoup de clarté. Il lui semble qu'au fond l'article 64, du point de vue logique, n'est pas indispensable; reste à savoir s'il est utile, mais M. Reuter ne s'oppose pas à son maintien.

69. Pourtant, M. Ago vient de soulever une question assez grave, et si l'on accepte sa thèse, on met en cause l'ensemble de l'article 43. De l'avis de M. Reuter, la portée du titre de l'article 43 est beaucoup plus étendue que ne l'indique l'interprétation qui vient d'en être donnée par M. Ago, puisqu'il concerne « une situation rendant l'exécution impossible ». D'autre part, dans le texte même de l'article 43, il est question de la destruction permanente non pas « de l'objet », mais « d'un objet », donc, au fond, d'une condition indispensable à l'exécution du traité. La Commission doit préciser ce qu'elle a voulu dire par l'article 43: si elle visait un objet très particulier, elle doit le dire et s'y limiter; si, au contraire, elle visait toute situation rendant l'exécution impossible, il faut se mettre d'accord sur ce point et confirmer les observations du Rapporteur spécial.

70. M. TOUNKINE estime qu'il serait dangereux d'introduire dans l'article 64 un renvoi à l'article 43. Sous le titre général « Survenance d'une situation rendant l'exécution impossible », cet article pose les limites dans lesquelles une telle impossibilité peut être invoquée, et M. Tounkine, pour sa part, s'opposera à toute proposition tendant à modifier l'article 43 de manière à en élargir les dispositions. La question des effets de la rupture des relations diplomatiques sur l'application des traités doit être traitée comme question distincte dans le projet d'articles.

71. L'article 64 n'est pas indispensable, mais M. Tounkine peut en accepter le maintien sous la forme adoptée en 1964, moyennant des modifications de forme.

72. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle qu'en 1964 il a défendu la thèse que certains traités sont incontestablement affectés par la rupture des relations diplomatiques<sup>14</sup> et a cité les traités d'alliance, dont l'exécution

est incompatible avec cette rupture. Il voit cependant que cette question n'a pas été retenue par les Etats dans leurs commentaires et, étant donné la difficulté de formuler une exception fondée sur la nature des traités, il ne voit pas d'inconvénient à ce que cette hypothèse soit omise du texte. Il n'en demeure pas moins persuadé que certains traités, en raison de leur nature, sont suspendus par la rupture des relations diplomatiques.

73. En ce qui concerne le renvoi à l'article 43, il est d'accord avec l'interprétation qu'ont donnée M. Ago et M. Tounkine. Il est clair qu'il n'y a pas de corrélation entre le titre de l'article 43 et son libellé, lequel, de l'avis de M. Yasseen, doit l'emporter. Ce n'est pas n'importe quelle impossibilité qui peut être invoquée: c'est seulement celle qui résulte de la destruction permanente d'un objet indispensable à l'exécution du traité. L'article 43 vise donc, non pas toutes les impossibilités, mais une impossibilité particulière. Quant au paragraphe 2 de l'article 64, il vise l'impossibilité qui découle de la disparition permanente d'un objet indispensable à l'exécution du traité. Dans ces conditions, il est préférable de ne pas renvoyer à l'article 43 et de s'en tenir au libellé actuel de l'article 64, sous réserve de modifications de forme.

74. Pour ce qui est de l'observation du Gouvernement du Royaume-Uni, M. Yasseen ne croit pas qu'il convienne d'excepter certains traités qui sont affectés par la rupture des relations diplomatiques, car il serait difficile de trouver une formule exhaustive. Il serait également difficile de mettre à part certaines catégories de traités, comme ceux qui concernent le règlement pacifique des différends entre Etats. La rupture des relations diplomatiques peut affecter certaines dispositions de ces instruments, mais non pas le traité tout entier. Par exemple, s'il n'est pas possible de mettre en œuvre les moyens de règlement pacifique nécessitant l'existence de missions diplomatiques, les traités en question peuvent prévoir beaucoup d'autres moyens qui ne sont peut-être pas affectés par la rupture des relations diplomatiques.

75. D'une manière générale, M. Yasseen se prononce pour le maintien de l'article, qui, sans être indispensable, pourrait avoir son utilité, surtout si l'on retient l'observation ingénieuse du Rapporteur spécial, qui a mis la Commission en garde contre l'idée que, du fait que les traités sont issus des contacts diplomatiques, ils peuvent être considérés comme ayant cessé d'exister s'il y a rupture des relations diplomatiques.

76. M. BARTOŠ souligne qu'il faut faire une nette distinction entre les règles de fond et les voies ou modes d'exécution. Il est indéniable que, dans de nombreux cas, les relations diplomatiques sont les voies régulières d'exécution des traités, et la Commission a eu raison de poser, comme elle l'a fait au paragraphe 1 de l'article 64, le principe que la rupture des relations diplomatiques entre parties à un traité est sans effet sur les relations juridiques établies entre elles par le traité. Il peut arriver que la cause de la rupture rende impossibles certaines relations entre les Etats intéressés, mais c'est là une situation tout à fait exceptionnelle et il est incorrect de soutenir, même dans ce cas, que

<sup>14</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. I, 748<sup>e</sup> séance, par. 2 à 5.*

la rupture des relations diplomatiques met fin aux relations contractuelles entre les Etats. C'est pourquoi M. Bartoš estime que le paragraphe 1 doit être maintenu tel quel.

77. Sur le point de savoir si le défaut des voies nécessaires peut être invoqué comme cause de suspension, il y a lieu de souligner que, même s'il est prévu dans le traité lui-même qu'il doit être exécuté par les « voies diplomatiques », ce terme ne désigne pas forcément les voies diplomatiques directes. En cas de rupture de leurs relations diplomatiques, les Etats intéressés demandent à d'autres Etats d'assurer la protection de leurs intérêts et il n'est pas rare que des notes fort importantes soient échangées par l'intermédiaire des ambassades des Etats protecteurs. L'étiquette ne jouant aucun rôle en la matière, le résultat, pour l'application des traités, est exactement le même que si les communications avaient lieu par la voie diplomatique directe. M. Bartoš interprète donc de façon très restrictive l'expression « défaut des voies nécessaires » au paragraphe 2: il faut que toutes les voies possibles soient utilisées, même les voies indirectes.

78. A cet égard l'exemple de la Yougoslavie et de l'Espagne est probant: ces deux Etats n'ont pas rétabli de relations diplomatiques après la guerre et ils n'ont même pas désigné d'Etats protecteurs. Cela ne les empêche pas de régler des questions d'ordre gouvernemental et politique, concernant par exemple les tarifs douaniers et la clause de la nation la plus favorisée, et même d'appliquer des traités de commerce et de navigation datant d'avant la guerre.

79. La rupture des relations consulaires, situation à laquelle s'est référé le Gouvernement hongrois, crée, pour ce qui est de l'application des traités, une situation presque identique à celle que crée la rupture des relations diplomatiques. Il arrive, pour des raisons parfois inexplicables, que certains Etats rompent leurs relations consulaires tout en maintenant leurs relations diplomatiques.

80. Il faut d'ailleurs s'interroger sur le sens exact de l'expression « rupture des relations diplomatiques ». Certains Etats dénomment ainsi le simple retrait des missions diplomatiques, alors que d'autres considèrent que les missions peuvent être rappelées sans que les relations diplomatiques soient rompues. La rupture des relations diplomatiques est une sorte de sanction dans les relations entre les Etats; c'est une attitude négative qu'un gouvernement prend envers un autre. C'est pourquoi M. Bartoš préfère à l'expression « rupture des relations diplomatiques » celle de « défaut de voies nécessaires », prise dans le sens qu'il a indiqué.

81. Il se déclare partisan de la solution envisagée même par le Rapporteur spécial, suivant laquelle la suspension de l'application du traité serait limitée à la période pendant laquelle l'impossibilité d'exécution subsiste. D'autre part, aucune terminaison ni suspension des relations contractuelles ne saurait être admise pour cause de rupture des relations diplomatiques à moins que celle-ci n'ait le caractère extrêmement grave qu'elle avait autrefois, lorsqu'elle était un prélude à la guerre. Dans ce cas, la rupture des relations diplo-

matiques avec un Etat équivaut à nier le devoir d'appliquer les traités avec lui — exception faite des traités qui sont de nature telle qu'ils doivent continuer à être appliqués, comme les traités humanitaires ou les traités réglant des questions de transport d'archives, de rapatriement ou autres questions du même genre.

82. L'article 64 traite d'une question grave, et la Commission a le devoir de faire en sorte que les traités internationaux restent en vigueur dans toute la mesure possible.

83. M. TOUNKINE pense, comme M. Bartoš, qu'il est inopportun d'élargir la portée de l'article 64; il conviendrait même d'en rendre les dispositions plus strictes.

84. Dans le commentaire, la Commission devrait mettre en valeur le caractère tout à fait exceptionnel des cas visés au paragraphe 2 et le fait que la rupture des relations diplomatiques ne signifie pas la disparition de toutes les relations officielles entre les deux Etats intéressés. La situation a beaucoup changé depuis le XIX<sup>e</sup> siècle: il est désormais tout à fait courant que des communications officielles directes s'établissent entre des Etats qui n'ont pas de relations diplomatiques, voire même lorsque l'un des Etats ne reconnaît pas l'autre. Il est fréquent que les Etats utilisent à cette fin leur mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York.

85. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA est d'avis de conserver aux dispositions de l'article 64 un caractère rigoureux afin d'éviter les abus, ce qui pourrait être réalisé par l'une ou l'autre de deux méthodes. L'une est celle que le Rapporteur spécial a suggérée et qui consisterait, au paragraphe 2 de l'article 64, à renvoyer à l'article 43. Comme M. Tounkine l'a indiqué, elle est dangereuse en ce sens qu'elle amènerait à élargir la portée de l'article 43, lequel prête encore davantage aux abus que l'article 64 lui-même. L'article 43 a trait à la force majeure, qui, normalement, ne peut être invoquée par une partie lorsque celle-ci, de sa propre initiative, a suscité le cas de force majeure. L'insertion dans l'article 64 d'un renvoi à l'article 43 aurait pour effet de créer une exception importante à ce principe.

86. M. Jiménez de Aréchaga préfère donc la deuxième méthode, qui consisterait à modifier le paragraphe 2 de l'article 64 de manière à préciser que la rupture des relations diplomatiques ne peut être invoquée comme motif pour suspendre l'exécution du traité qu'au cas où il est devenu impossible d'appliquer le traité pendant que les relations diplomatiques sont interrompues. En reprenant les termes employés à l'article 43, à savoir « l'impossibilité d'exécution », on obtiendrait l'effet restrictif voulu.

87. M. TSURUOKA déplore que, dans un trop grand nombre de cas, la décision de rompre les relations diplomatiques semble être prise à la légère. Or cette rupture nuit certainement aux relations entre les deux Etats intéressés, et elle peut aussi avoir une influence néfaste sur la vie internationale pratique en général.

C'est pourquoi il avait envisagé de suggérer une innovation consistant à rédiger un article très sévère qui ait pour effet d'isoler presque complètement l'Etat qui prend l'initiative de la rupture. Mais, après y avoir réfléchi, M. Tsuruoka a décidé de suivre le courant dominant de la Commission.

88. La règle énoncée dans l'article 64 correspond à la pratique actuelle et elle sert la sécurité et la stabilité des relations juridiques entre les Etats. Comme beaucoup de règles du droit international qui sont le résultat de la sagesse humaine, celle-ci mérite d'être respectée.

89. Ainsi que l'ont fait observer M. Bartoš et M. Tounkine, les cas d'impossibilité matérielle d'exécuter les obligations d'un traité à cause de la rupture des relations diplomatiques sont très rares. Si cela était possible, M. Tsuruoka souhaiterait que l'article 64 fût rédigé de manière à faire ressortir que l'Etat qui rompt ses relations diplomatiques avec un autre Etat ne s'épargne aucune difficulté, mais qu'il nuit à la vie internationale en général et encourt une responsabilité du point de vue moral.

90. M. EL-ERIAN dit que l'article 64 n'est pas indispensable, puisqu'il énonce un principe se rapportant à une situation qui n'a suscité ni problème ni controverse dans la pratique internationale.

91. Les appréhensions exprimées par certains gouvernements dans leurs observations sont peut-être exagérées. A l'observation faite par le Gouvernement du Royaume-Uni touchant les clauses relatives au règlement pacifique des différends, le Rapporteur spécial a répondu dans son rapport avec une grande lucidité qu'il est « impensable que les obligations assumées en ce qui concerne le règlement pacifique des différends, qui sont énoncées au paragraphe 3 de l'Article 2 et à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies, puissent être suspendues du fait de la rupture des relations diplomatiques » (A/CN.4/186).

92. En réalité, même l'ouverture d'un conflit armé n'a pas pour conséquence de mettre fin à toutes les relations conventionnelles. La notion traditionnelle de l'effet absolu de la guerre sur les traités est depuis longtemps abandonnée, et la théorie moderne généralement admise distingue entre diverses catégories de traités. Certains prennent fin *ipso facto* du fait de l'ouverture des hostilités; d'autres, comme ceux qui régissent la conduite des hostilités, entrent réellement en application lorsque la guerre éclate; il y a enfin des traités dont l'application est simplement suspendue par la guerre.

93. La question de l'effet que peut avoir la rupture des relations diplomatiques sur l'application des traités ne peut être tranchée que par l'examen de chaque cas particulier; la rupture peut certainement avoir pour conséquence de suspendre temporairement l'application de certains types de traités.

94. Dans l'article 43, tel qu'il a été adopté à la deuxième partie de la dix-septième session, il est question de « la disparition ou destruction permanentes

d'un objet indispensable pour l'exécution du traité ». Cette disposition couvre donc les cas où l'exécution est absolument impossible. La suspension de l'application d'un traité par suite de la rupture des relations diplomatiques comprend cependant une série plus étendue de cas. Les causes de cette rupture peuvent être fort variées, tout comme peut varier l'état des relations entre les deux Etats intéressés après la rupture. Il ne serait donc pas raisonnable de donner aux termes de l'article trop de rigidité.

95. On a exagéré la possibilité d'abus. La rupture des relations diplomatiques est une décision extrêmement grave qu'un pays ne prend pas à la légère; on a peine à croire qu'un Etat puisse se servir de la rupture comme d'une simple manœuvre pour éviter d'avoir à exécuter les dispositions d'un traité.

96. S'en tenant à son opinion selon laquelle les cas envisagés à l'article 64 diffèrent des cas visés à l'article 43, M. El-Erian suggère de remplacer les mots « s'il en résulte un défaut des voies nécessaires à la mise en œuvre du traité » par une formule plus souple comme la suivante: « S'il enlève leur raison d'être aux voies nécessaires à la mise en œuvre du traité ou rend la continuation de l'exécution du traité incompatible avec la rupture des relations diplomatiques. » L'objet des derniers mots est de faire ressortir que, dans certains cas, les voies nécessaires à la mise en œuvre du traité peuvent exister, mais que la nature même du traité est telle que la continuation de son application ne peut se concilier avec la rupture des relations diplomatiques. Certains traités, par leur caractère même, supposent des relations normales entre les Etats contractants. C'est pourquoi l'élément majeur de l'article 64 devrait être la question de l'incompatibilité, alors que l'article 43 met au premier plan la disparition d'un objet indispensable pour l'exécution du traité.

97. M. AGO estime qu'il se dégage de la discussion un assez large accord sur ce point que l'article 64 devrait être aussi strict que possible. L'hypothèse dans laquelle un Etat aurait recours à la rupture des relations diplomatiques pour se libérer de l'obligation d'observer un traité n'est malheureusement pas aussi fantastique que M. El-Erian veut le croire. Quoi qu'il en soit, quelle que soit la raison de la rupture, l'important est de ne pas offrir d'échappatoires aux Etats et de faire en sorte que les traités continuent d'être observés.

98. Au paragraphe 2, l'expression « voies nécessaires » devra certainement être changée, car elle est dangereuse. Comme M. Tounkine l'a souligné, il y a aujourd'hui toutes sortes de voies permettant à deux Etats de négocier, même s'ils n'entretiennent pas de relations diplomatiques normales. Il faut donc éviter soigneusement de donner à entendre que la rupture des relations diplomatiques pourrait entraîner la disparition des voies nécessaires à l'exécution des traités.

99. A y bien réfléchir, on est obligé de conclure qu'il n'existe pratiquement pas d'exemple des cas visés par les paragraphes 2 et 3. C'est à se demander si ces paragraphes sont nécessaires. Si la Commission décide de les maintenir, elle devra d'une part les rédiger de

manière très stricte, pour spécifier qu'il s'agit d'une impossibilité matérielle, objective, absolue, d'exécuter un traité, et, d'autre part, ajouter dans le commentaire tout ce qui est nécessaire pour bien préciser sa pensée, comme l'a suggéré M. Tounkine.

100. M. AMADO appuie sans réserve les observations de M. Ago et réduirait volontiers l'article 64 à son paragraphe 1. A l'impossible nul n'est tenu, mais encore faut-il, comme l'a demandé M. Tounkine, que l'impossibilité en soit vraiment une.

101. D'autre part, M. Amado n'ira jamais jusqu'à penser qu'il peut exister un lien entre l'article 64 et l'article 43; il est d'accord sur ce point avec M. El-Erian.

102. Il se félicite que M. Tounkine ait suggéré d'enlever à la rupture des relations diplomatiques l'aspect tragique qu'elle avait autrefois.

103. Sans partager la confiance de M. Tsuruoka dans la sagesse humaine, il souhaite que cet article d'importance minime ne soit pas agrandi inutilement.

104. M. BARTOŠ, se référant aux observations de M. Tounkine sur le rôle joué par les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies, dit que l'étude qu'il a faite des fonctions des représentants permanents auprès de l'Organisation à New York lui a permis de constater plus de trente cas dans lesquels un Etat, voulant inviter à une réunion internationale d'autres Etats avec lesquels il n'avait pas de relations diplomatiques, a fait cette invitation sous forme de note adressée par son représentant permanent aux missions permanentes de ces Etats; dans ces notes, on rappelle en général les règles contractuelles et les décisions de la Cour internationale de Justice sur les conditions dans lesquelles les délégations viennent à ce genre de réunions. C'est là une habitude, presque une coutume. Lors de la rupture des relations diplomatiques entre le Chili et la Yougoslavie, les représentants permanents des deux Etats sont entrés en contact en vue d'aboutir au rétablissement desdites relations. De même, bien qu'il n'existe pas de relations diplomatiques entre les Philippines et la Yougoslavie, ces deux Etats appliquent un traité de navigation, et toutes les communications relatives à l'application de ce traité sont acheminées par l'intermédiaire des missions permanentes à New York. La réalité est donc bien que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies disposent de voies appropriées pour l'application des traités, en dehors de la voie diplomatique normale.

105. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, faisant le point de la discussion, constate que les membres de la Commission sont à peu près tous d'avis que la règle de l'article 64 doit être énoncée en termes stricts. Pour sa part, il est convaincu que le paragraphe 2, tel qu'il avait été adopté en 1964, était rédigé en termes beaucoup trop lâches, en sorte que les objections faites par les gouvernements étaient fondées. En réalité, il suffirait peut-être du paragraphe 1, puisqu'il pose qu'en principe la rupture des relations diplomatiques est sans effet sur les relations conventionnelles.

106. Toute tentative faite pour étudier chaque cas de rupture de relations diplomatiques amènerait à faire des recherches sur les circonstances spéciales qui ont conduit à cette rupture. Dans certains cas, la rupture peut être une sorte de sanction d'un acte illégal; dans d'autres, ce peut être un geste de protestation contre un acte jugé inamical.

107. Si l'on examine de manière approfondie les circonstances qui ont entouré la rupture, on aura du mal à se rendre compte s'il peut y avoir un véritable cas d'impossibilité d'exécution du fait de la rupture des relations diplomatiques. En 1964, la Commission avait été très impressionnée par la possibilité que la rupture des relations diplomatiques puisse entraîner la disparition de toutes les voies officielles de communication et, dans son commentaire, elle avait mis cette possibilité en relief. Cependant, au cours de la discussion qui vient de se dérouler, on a fait observer à juste titre que, lorsque le besoin de communication se fait sentir, d'autres voies sont vite trouvées.

108. Au paragraphe 3 du commentaire de 1964, la Commission a fait observer que, « lorsqu'il y a rupture des relations diplomatiques, il ne semble pas qu'un Etat soit aucunement tenu d'accepter les bons offices d'un autre Etat, ni d'admettre la désignation d'un Etat chargé de protéger les intérêts d'un autre; or les articles 45 et 46 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques exigent expressément le consentement de l'Etat accréditaire dans l'un et l'autre cas »<sup>15</sup>. A la suite de la discussion qui vient d'avoir lieu, il faudra modifier le commentaire. Personnellement, le Rapporteur spécial n'a guère apprécié l'idée que la rupture des relations diplomatiques puisse mettre fin à toute possibilité d'établir des voies de communication entre les Etats intéressés. Cela dépend en grande partie de la volonté de ces Etats; lorsque la volonté d'établir des communications existe, on trouve toujours la voie nécessaire.

109. Le Comité de rédaction devra examiner soigneusement s'il est nécessaire de conserver le paragraphe 2. S'il le maintient, il devra le remanier pour en limiter explicitement la portée aux cas d'impossibilité absolue d'exécution, dans le sens indiqué au paragraphe 4 des observations du Rapporteur spécial (A/CN.4/186).

110. Le Rapporteur spécial suggère de renvoyer l'article 64 au Comité de rédaction, qui l'examinera en tenant compte des débats de la Commission.

111. Le PRÉSIDENT déclare que, sauf objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 64 au Comité de rédaction, ainsi que le Rapporteur spécial l'a suggéré.

*Il en est ainsi décidé*<sup>16</sup>.

La séance est levée à 12 h 55.

<sup>15</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, p. 203.*

<sup>16</sup> Pour la reprise du débat, voir 875<sup>e</sup> séance, par. 9 à 28.