

## Traités de contrôle des armements: examen et révision

par Georges Delcoigne, Christopher Rossi et Barthold Veenendaal

*Note de la rédaction: Le Traité de non-prolifération, auquel actuellement 121 Etats sont parties et dont le fonctionnement doit faire l'objet d'un examen en 1985, figure parmi les accords récents de contrôle des armements qui, de plus en plus souvent, contiennent des clauses spéciales dont l'objet est de faciliter leur adaptation aux changements de circonstances. Les auteurs du présent article considèrent, du point de vue juridique et historique, ce que la notion d'examen du fonctionnement implique et en quoi elle diffère de la notion de révision en tant que moyen juridique de modification pacifique des traités.*

La différence entre les clauses de révision et d'examen, insérées dans des traités et évoquées en droit international, apparaît aussi ténue que déroutante.

La mise à jour est leur but commun, mais la relation entre les deux et entre les instances où chacune joue un rôle important dans la modification des traités, demeure incertaine. Du fait que la matière des traités peut être considérablement influencée par l'évolution technique et que cette évolution peut influencer matériellement sur les prévisions initiales des parties, les clauses de révision et d'examen sont insérées pour permettre d'aligner un traité sur une situation mouvante. De cette manière, elles permettent d'éviter de réunir des conférences sur de nouveaux traités qui sont politiquement délicates, longues et dont le succès est incertain.

### Principes juridiques: un équilibre délicat

La révision des traités en droit international repose sur un équilibre délicat entre deux principes généralement admis, mais opposés. Le premier, *pacta sunt servanda*, est source de stabilité et de continuité; le second, *rebus sic stantibus*, est synonyme de changement.

*Pacta sunt servanda* signifie que les Etats sont tenus de s'acquitter de bonne foi des obligations qu'ils ont assumées.\* En conséquence, la révision unilatérale des conditions d'un traité est interdite.

---

M. Delcoigne, spécialiste de droit international, est Directeur de la Division de l'information de l'Agence. M. Rossi et M. Veenendaal, également spécialistes de droit international, diplômés de l'Université de Londres et de l'Académie diplomatique de Vienne respectivement, sont stagiaires à la Division.

\* Voir aussi l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, document de l'ONU A/Conf. 39/11 et Add. 1.

La Cour internationale de justice dans son avis consultatif sur les *Réservations à la Convention sur le génocide* (Recueil de la C.I.J., 1951), a fait sienne cette opinion lorsqu'elle a déclaré qu'une convention multilatérale était le résultat d'un accord sur ses clauses librement conclu et que, par conséquent, aucune des parties contractantes n'avait le droit d'empêcher ou de compromettre, par des décisions unilatérales ou des accords particuliers, la réalisation de l'objectif de la convention et de remettre en cause sa raison d'être.

Cette règle refuse en outre à quelque demandeur que ce soit le droit de demander qu'un traité soit modifié s'il n'y a pas de disposition explicite à cet effet.\* Toutefois, il n'y a pas de règle sans exception.

Le droit international envisage des situations dans lesquelles un traité, qui a perdu sa raison d'être en raison de modifications fondamentales d'une ou plusieurs des hypothèses sur lesquelles il se fonde, devient nul et non avenue. Ce problème est résolu par la maxime *Omnis conventio intellegitur rebus sic stantibus*, qui constitue un moyen de défense à la disposition des Etats pour la non-exécution des traités.\*\* Mais, en tant que moyen de défense, elle présuppose nécessairement l'existence du traité. (Les circonstances dans lesquelles ce principe peut être invoqué sont stipulées dans les articles 61 et 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.)

On peut ainsi conclure que les traités doivent être exécutés de bonne foi, mais que leur exécution n'est pas exigée en droit international si, sans qu'il y ait faute des parties, les circonstances ont changé d'une manière fondamentale après la conclusion du traité lui-même. Ces changements doivent avoir trait à des événements ou situations que les parties n'avaient pas envisagés et doivent être de nature exceptionnelle. Cette condition prive les Etats d'un prétexte de caractère général qui les exempterait des obligations d'un traité qu'ils estimeraient gênantes.\*\*\*

Selon la Cour internationale de justice dans l'*Affaire de la compétence en matière de pêcheries* (Recueil de la

---

\* Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford (1961), p.535.

\*\* Schwarzenberger, G. *International Law*, Vol. I, Londres (1957), p.535.

\*\*\* Cavare, L. *Le droit international public positif*, Paris (1969), p.208.

C.I.J., 1973), l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités représente à bien des égards la codification de la maxime *rebus sic stantibus*. Le libellé de cet article indique clairement que les conditions préalables au recours à la doctrine demeurent rigoureuses.

A moins de dispositions contraires explicites, il n'y a que deux raisons qui soient acceptables pour mettre fin à un traité ou s'en retirer: 1) lorsque les circonstances fondamentales dont l'existence constituait une «base essentielle du consentement des parties» ont changé; 2) si l'effet du changement est «de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter».

En raison de cette condition à la fois sévère et stricte — et parce que les incidences politiques liées à l'abrogation unilatérale des obligations contractuelles peuvent être aussi coûteuses — des clauses de révision (et d'examen) ont été insérées de plus en plus souvent dans les traités et semblent servir de moyen intermédiaire pour adapter les traités aux circonstances nouvelles.

### Différences entre révision et examen du fonctionnement

La différence entre examen et révision a été quelque peu obscurcie par l'usage de ces termes en fonction de leurs objectifs et effets respectifs.

Les interprétations habituelles des différences entre les clauses d'examen et de révision peuvent être fondées sur le fait que l'examen n'implique qu'une reconsidération du traité tandis que, dans la plupart des cas, la révision entraîne la notion de modification, mais la distinction juridique n'est pas aussi claire.

Par exemple, l'article XII du Traité sur l'Antarctique prévoit qu'à l'expiration d'une période de 30 ans et à la demande d'une des Parties contractantes, une conférence sera réunie «en vue de revoir le fonctionnement du Traité». La pratique ultérieure des Parties révèle cependant que cette clause d'examen est, à toutes fins utiles, indiscernable d'une clause de révision.\*

Il serait illusoire d'insérer une clause d'examen dans un traité et de l'interpréter ensuite de manière à lui retirer tout effet autre que celui de disposer d'un moyen qui permette aux parties d'examiner ce qu'elles ne pourraient pas modifier.

Se rappelant le principe général de l'interprétation des traités — selon lequel les dispositions ne devraient pas être interprétées de manière à les rendre vides de sens\*\* — on pourrait considérer que les clauses d'examen n'existent que pour corriger les imperfections de forme qui pourraient entraver l'exécution d'un traité et cacher son sens réel.\*\*\*

\* Recueil des traités de l'ONU, volume 402 (1er décembre 1959). Pour l'historique de l'article XII, voir Auburn, F.M. *Antarctic Law and Politics*, Londres (1982), p. 143.

\*\* Oppenheim, L. *International Law, A Treatise*, huitième édition, Vol.1, par H. Lauterpacht, Londres (1955), p. 955.

\*\*\* Kelsen, *Contribution à l'étude de la révision juridique — technique du Pacte de la S.D.N.*, R.G.D.I.P. (1937) p. 634; également Declave, «Osservazioni sulle Clausole di Revisione», Jus. (1951), p. 90.

On peut en trouver un exemple dans le Traité de Montevideo de 1960, qui établit une zone de libre échange en Amérique latine (voir document du GATT L/1157/Rev.1). Les articles 60 et 61 contiennent une clause de révision et une clause d'examen. L'article 61, la clause d'examen, enjoint aux Parties contractantes d'examiner les résultats de l'exécution du Traité et d'entamer les négociations conjointes nécessaires en vue d'assurer la réalisation la plus efficace des buts du Traité et, s'il est souhaitable de le faire, de l'adapter à un nouveau stade de l'intégration économique.

C'est donc un cas précis où a été atteint un équilibre entre *pacta sunt servanda* (stabilité) et *rebus sic stantibus* (modification). Dans le cadre de la clause d'examen ou, ce qui est plus important, en-dehors de celui du processus de révision, il existe une possibilité d'adapter le traité tel qu'il a été établi.

Evidemment, l'adaptation doit être considérée comme une opération qui n'est pas aussi radicale que la révision. De cette manière, la clause d'examen peut être considérée comme un moyen par lequel un traité peut s'adapter à de nouveaux besoins, sans qu'aucune de ses dispositions initiales ne soit fondamentalement modifiée. Un autre exemple de cette manière de procéder est la récente Convention de l'ONU sur le droit de la mer (document de l'ONU, A/Conf. 62/122) qui établit cette distinction dans les articles 154 et 155 (examen) et les articles 312 et 313 (révision).

### Perspective historique

Si l'on se place dans une perspective historique, on constate que l'émergence de l'Etat-nation au 17ème siècle et l'efflorescence de la classe des marchands ont beaucoup favorisé l'incorporation de clauses de révision dans les traités et accords de commerce.

Pour faciliter l'exécution des engagements commerciaux, on a inséré des clauses de révision pour bénéficier d'une certaine souplesse dans les cas où il n'était pas possible de s'en tenir strictement aux termes des accords. Le Traité anglo-portugais de 1654 contenait déjà une clause selon laquelle, s'il arrivait que le prix des marchandises baissait, la valeur ou le cours serait de même manière réduit de temps à autre conformément à ladite règle de droit.\*

Cette technique, accompagnée souvent de la clause des parties les plus intéressées, a été fréquemment employée dans les traités de commerce et elle est commune dans beaucoup de conventions commerciales importantes du 20ème siècle.\*\* Les clauses de révision n'ont apparu que plus tard dans les traités non commerciaux.

\* Traité anglo-portugais du 10 juillet 1654; voir aussi «Commercial Treaties», *Herselt*, Vol. 2 (1890), p. 19.

\*\* Pour une étude de la question et des exemples, voir Leca, J., *Les techniques de révision des conventions*, Paris (1961), p. 34; Keeton, G.W., «The Revision of Certain Chinese Treaties», B.Y.B.I.L. (1929) p. 129; Article 236 du Traité de la CEE, Recueil des Traités de l'ONU (No 4 300), Vol. 295, p. 2; Article 27 de l'Accord international sur le blé du 20 février 1971, TD/Wheat 5/7, Conférences des Nations Unies sur le blé; Chapitre XIII de l'Accord international sur l'huile d'olive, document de l'ONU, E/Conf. 19/9, 15 mai 1958.

Il semble que l'un des premiers usages non commerciaux des clauses de révision soit la Convention postale universelle de 1878, qui décrit en détail la procédure de révision de la Convention. D'autres conventions établissant des unions administratives font aussi explicitement mention de clauses de révision.\* Néanmoins, l'insertion de clauses de ce genre dans les traités autres que les traités de commerce est demeurée exceptionnelle au cours du 19<sup>ème</sup> siècle.

Dans le domaine des règlements de paix multilatéraux, l'insertion de clauses de révision a été assez irrégulière. Dans l'histoire, les vainqueurs ayant toujours eu tendance à imposer leurs propres conditions de paix, la question des clauses de révision est restée pendante.

Il est vrai que le Traité de Vienne de 1815 contient une disposition selon laquelle la révision éventuelle des clauses relatives aux cours d'eau internationaux peut être faite avec l'approbation unanime des autres Etats riverains, mais cette disposition ne fait que codifier la règle pré-existante selon laquelle les parties à un accord ont le droit à tout moment et à l'unanimité de modifier les dispositions dont elles sont précédemment convenues. Ni le Traité de Paris de 1856 ni celui de Berlin de 1878 ne contiennent de clause de révision.\*\*

La déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868 crée un précédent. Elle ouvre la voie à l'incorporation de clauses de révision dans les traités de paix et accords de contrôle des armements du 20<sup>ème</sup> siècle. Dans ce traité, les Parties sont convenues de se réserver le droit de s'entendre par la suite chaque fois qu'une proposition précise sera faite en vue d'améliorations qui pourront être effectuées à l'avenir dans l'armement des troupes, afin de maintenir les principes qu'elles ont établis.

Il est intéressant de noter cependant que les Parties n'ont pas décidé, et ne se sont probablement pas demandé, si une proposition d'amélioration conforme aux principes établis équivalait en fait à une révision ou à une forme dérivée d'examen.

Toutefois, au 20<sup>ème</sup> siècle, des accords nombreux et variés relatifs au contrôle des armements et à la paix contiennent des clauses de révision. Le Traité de Versailles est l'un des premiers traités de paix importants qui contiennent des clauses de révision explicites.

Le Pacte de la Société des Nations de 1919 devait théoriquement mettre au point un régime de contrôle des armements pour réduire les armements nationaux au niveau le plus bas qui fût compatible avec la sécurité nationale. Après que le Conseil eut formulé des plans dans ce sens, ils devaient être sujets à réexamen et révision au moins tous les dix ans. En outre, le Pacte autorisait l'Assemblée à conseiller le réexamen de traités qui n'étaient plus applicables et dont le maintien pouvait mettre en danger la paix du monde.

\* Pour le tableau de ces conventions, voir Hoyt, E., *The Unanimity Rule in the Revision of Treaties, a Re-examination*, Leyden (1959), p. 18.

\*\* Pour la disposition du Traité de Vienne, voir l'annexe XVI de l'Acte général du Traité; pour les dispositions des Traités de Paris et de Berlin, voir Martens, G.F., «Nouveau recueil de traités», 1817-1841, Vol. 2 et 1843-1875, Vol. 15, Goettingue.

L'Accord naval de Washington de 1922, plus expressément orienté vers la réglementation des armements que ne l'était le Pacte de la Société des Nations, contient aussi une clause de révision explicite.

### Accords modernes de contrôle des armements

Comme le montrent les accords récents de contrôle des armements et de désarmement, la tendance après la deuxième guerre mondiale a été d'insérer à la fois des clauses de révision et des clauses d'examen. De cette manière, on dispose d'un moyen intermédiaire d'adaptation dans l'exécution du traité.

Le Traité de non-prolifération (Recueil des Traités de l'ONU, Vol. 729, 8 juillet 1968) est l'un des premiers d'une série d'accords multilatéraux de contrôle des armements à contenir des clauses distinctes de révision et d'examen.

Des traités ultérieurs — tels que le Traité sur le fond des mers, la Convention sur les armes biologiques et la Convention sur les techniques de modification de l'environnement — ont établi les mêmes distinctions. Parmi les nombreux accords bilatéraux de contrôle des armements, aucun ne distingue plus clairement ces notions que le Traité sur les systèmes antimissiles balistiques de 1972.\* D'autres accords de ce genre semblent faire la distinction eux-aussi.\*\*

### Moyens juridiques de modification pacifique

L'histoire et le droit montrent donc qu'il existe des possibilités de ne pas forcer à respecter les obligations d'un traité, ce qui — conformément aux principes juridiques *pacta sunt servanda* (qui insistent sur la stabilité) — peut présenter des difficultés injustifiées et déraisonnables pour les parties. Simultanément, ces possibilités visent à protéger les espérances des parties contre le recours illégitime et injustifié aux principes juridiques *rebus sic stantibus* (qui insistent sur le changement).

Ces possibilités — c'est-à-dire les clauses de révision et d'examen — ont été utilisées de plus en plus dans les accords de désarmement et de contrôle des armements — non seulement comme rempart contre la mise en échec des objectifs d'un accord, mais aussi comme moyen de préserver ou de mettre à jour l'esprit et l'objectif d'un traité.

La pratique des Etats semble montrer que la différence entre révision et examen est avant tout une question de degré. L'examen vise à assurer plus facilement la réalisation des objectifs convenus d'un traité. En revanche,

\* Pour les quatre derniers accords cités, voir GA/RES/2660 (XXV), annexe (11 février 1971); GA/RES/2826 (XXVI), annexe (10 avril 1972); GA/RES/31/72, annexe (18 mai 1977); article XIV, §1 Recueil des Traités de l'ONU, Vol. 944 (26 mai 1972).

\*\* Voir, par exemple, article V, §1, du Traité sur la limitation des essais souterrains, document de l'ONU A/9698, annexes I et II; article VIII, §1, du Traité sur les explosions nucléaires pacifiques et son protocole, article X, document de la Conférence du désarmement, CCD/490 et CCD/496/Corr.1, 5.

| Clauses de révision et d'examen dans les accords récents de contrôle des armements                                                                                                                     |                                           |                   |                                         |                              |                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Traité                                                                                                                                                                                                 | Dépositaires                              | Entrée en vigueur | Durée                                   | Clause de révision           | Examen                                                                                                                             |
| Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)                                                                                                                                             | Etats-Unis, Royaume-Uni, Union soviétique | 5 mars 1970       | 25 ans avec possibilité de prolongation | Oui (article 8, par. 1 et 2) | Cinq ans après l'entrée en vigueur à Genève. Par la suite tous les cinq ans sur décision à la majorité simple (art. 8, 3).         |
| Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol (Traité sur le fond des mers)               | Etats-Unis, Royaume-Uni, Union soviétique | 18 mai 1972       | Durée illimitée                         | Oui (art. 6)                 | Cinq ans après l'entrée en vigueur à Genève. Par la suite, à des dates et en des lieux fixés à la majorité simple (art. 7).        |
| Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage d'armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (Convention sur les armes biologiques) | Etats-Unis, Royaume-Uni, Union soviétique | 26 mars 1975      | Durée illimitée                         | Oui (art. 11)                | Cinq ans après l'entrée en vigueur à Genève ou plus tôt à la demande de la majorité des parties à la Convention (art. 12).         |
| Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement, à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles                                                       | Secrétaire général de l'ONU               | 5 oct. 1978       | Durée illimitée                         | Oui (art. 6)                 | Cinq ans après l'entrée en vigueur à Genève. Par la suite, à la demande d'une majorité des Etats parties à la Convention (art. 8). |
| Traité (bilatéral) entre les Etats-Unis et l'Union soviétique concernant la limitation des systèmes antimissiles balistiques                                                                           |                                           | 3 oct. 1972       | Durée illimitée                         | Oui (art. 14, par. 1)        | Cinq ans après l'entrée en vigueur et, par la suite, à des intervalles de cinq ans (art. 14, par. 2).                              |

la révision implique l'établissement d'une procédure par laquelle les objectifs réels peuvent être modifiés.

Les circonstances actuelles imposent de fortes pressions sur les traités. Si l'on veut qu'ils soient conformes à l'évolution technique en cours dans le domaine qu'ils ont

pour objet de régler, qu'ils remplissent leurs fonctions de moyens de changement pacifique, qu'ils fassent l'objet d'une acceptation plus large et attirent de nouveaux signataires, il faudrait utiliser à l'avenir dans les traités des mesures d'adaptation intermédiaires, telles que des clauses de révision et d'examen.