

Document:-
A/CN.4/SR.1587

Compte rendu analytique de la 1587e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1980, vol. I

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

actuelle au but visé, et il propose donc de le modifier comme suit :

« Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer lorsqu'il s'agit d'un traité conclu entre Etats établissant une frontière et conférant certaines fonctions à une ou plusieurs organisations internationales. »

39. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il serait préférable de s'inspirer, au paragraphe 2 de l'article 62, de la formule utilisée à l'article 19 *bis*, et de rédiger comme suit le paragraphe :

« Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué à l'égard d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales établissant une frontière pour y mettre fin ou pour s'en retirer. »

40. En ce qui concerne l'amendement proposé par M. Schwebel, M. Quentin-Baxter voit une difficulté, car un traité qui confère des fonctions à des organisations n'est pas nécessairement un traité entre Etats et organisations.

41. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il craint que, sous sa forme actuelle, le paragraphe 2 de l'article 62 ne s'applique pas à une organisation sur le point d'être fondée. M. Pinto songe à l'Autorité internationale des fonds marins, qui présenterait certaines caractéristiques généralement attribuées à un Etat en ce sens que sa juridiction s'étendrait sur la partie importante des fonds marins qui échappe aux juridictions nationales. En vertu du projet de convention qui conférerait des pouvoirs spéciaux à l'Autorité, il est prévu de créer une Commission chargée des limites du plateau continental¹⁰, ce qui signifie inévitablement que les frontières fixées par les Etats côtiers pourraient être remises en cause. Comme le projet d'article 62 ne sera probablement pas adopté sous sa forme finale avant la conclusion de cette convention il serait peut-être bon de réfléchir à la question afin de voir si l'article s'appliquerait à l'Autorité.

42. L'Autorité aurait également le droit de fixer d'autres types de frontières, comme celles qui délimitent la zone des fonds marins où une entité déterminée, qui pourrait être un Etat, pourrait se livrer à l'exploitation minière. Une telle frontière, qui ne constituerait peut-être pas une frontière au sens traditionnel de limite entre souverainetés, serait néanmoins une limite effective de propriété, établie par voie d'accord entre une organisation internationale et un Etat. M. Pinto aimerait avoir l'avis du Rapporteur spécial sur ce point.

43. Sir Francis VALLAT se demande si une frontière, au sens du paragraphe 2 de l'article 62, signifie nécessairement une frontière territoriale au sens traditionnel. Dans une récente affaire entre la Grèce et la

Turquie¹¹, la CIJ a envisagé la délimitation de la frontière du plateau continental relevant de chacun de ces deux Etats comme une question concernant le statut territorial. Du point de vue traditionnel, on peut dire qu'une telle frontière ne constitue pas, au sens strict, une frontière territoriale. Or, sir Francis est d'avis que, si l'on suit l'idée de la Cour, la délimitation créerait une frontière qui, en droit, devrait être considérée comme s'il s'agissait d'une frontière territoriale, et il aurait donc tendance à la considérer comme une frontière au sens du paragraphe 2 de l'article 62. De même, il se demande si on ne pourrait pas faire le même raisonnement pour une frontière établie à des fins douanières. Ou alors une frontière doit-elle être une simple délimitation de la souveraineté entre deux Etats ?

44. De plus, on peut imaginer un traité conclu entre, par exemple, l'ONU et une ancienne puissance mandataire concernant un territoire sous mandat qui doit accéder à l'indépendance et prévoyant certaines garanties internationales dont l'application incombe à l'Organisation. Cela étant, le cas d'un traité conclu entre un seul Etat et une organisation internationale doit-il être exclu du cadre du projet d'articles ?

45. Sir Francis aimerait connaître la position du Rapporteur spécial sur ces différents points.

46. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il a fondé son raisonnement sur la notion traditionnelle de territoire, mais il est évident que cette notion peut être élargie. En ce qui concerne le droit de la mer, évoqué par M. Pinto, s'il est question des limites de la mer territoriale, il s'agit évidemment d'un territoire, au sens traditionnel du terme, mais s'il est question des limites de juridiction sur le plateau continental, le problème est beaucoup plus compliqué. On peut également évoquer le problème des lignes de démarcation ou d'armistice, qui ne sont assimilées à des frontières que du point de vue de l'agression, mais qu'il serait très dangereux d'assimiler en général à des frontières territoriales.

La séance est levée à 12 h 55.

¹¹ Plateau continental de la mer Egée, arrêt : *C.I.J. Recueil 1978*, p. 3.

1587^e SÉANCE

Jeudi 8 mai 1980, à 10 h 10

Président : M. C. W. PINTO

*Présents : M. Barboza, M. Díaz González,
M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter,
M. Reuter, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M.
Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.*

¹⁰ « Texte de négociation composite officieux/Révision 2 », établi en avril 1980 par le Président de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et les présidents des grandes commissions de la Conférence (A/CONF.62/WP.10/Rev.2 et Corr. 2 et 3). Voir notamment art. 156 et 157, 1^{er}, 76 du projet de convention.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/327]
[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)ARTICLE 62 (Changement fondamental de circonstances) ¹ [fin]

1. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que la question de savoir si le terme « frontière » peut désigner d'autres limites que les frontières traditionnelles entre Etats – comme dans les exemples relevant du droit de la mer qu'a cités M. Pinto à la précédente séance – ne se pose que s'il s'agit de limites qui ne peuvent être établies que par des traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties. S'il s'agit de limites qui peuvent aussi faire l'objet de traités ordinaires entre Etats, la question ne se pose pas, car les traités établissant ces limites tombent sous le coup de la Convention de Vienne ² (qui est entrée en vigueur), et introduire de nouvelles dispositions à cet égard reviendrait à modifier cette convention.

2. M. OUCHAKOV approuve le projet d'article 62 présenté par le Rapporteur spécial, mais fait observer que ce texte pose exactement le même problème que le projet d'article 61.

3. Ces deux articles ont, en effet, la même structure : le paragraphe 1 affirme qu'une partie à un traité peut mettre fin à ce traité ou s'en retirer en invoquant, dans le cas de l'article 61, la disparition ou destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution du traité ou, dans le cas de l'article 62, un changement fondamental de circonstances. Le paragraphe 2 de l'article 61 et le paragraphe 3 de l'article 62 prévoient qu'une partie à un traité ne peut se prévaloir de ce droit si elle a elle-même provoqué, dans le cas de l'article 61, la disparition ou la destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution du traité ou, dans le cas de l'article 62, le changement fondamental de circonstances.

4. Cette exception à la règle énoncée au paragraphe 1 ne pose aucun problème dans le cas des Etats, car, selon l'article 27 ³, un Etat partie à un traité ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution du traité. Mais elle pose un problème dans le cas des organisations internationales, car on peut se demander si une organisation internationale ne peut pas invoquer son droit interne – c'est-à-dire son acte constitutif – pour justifier l'action qui a provoqué le changement fondamental de circonstances ou la disparition ou destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution du traité. En effet, si un Etat peut – et même doit – modifier son droit interne pour l'adapter aux dispositions des traités qu'il a conclus, une organisation internationale, par contre, n'a pas le droit de modifier son acte constitutif, car cet acte est, en fait, un traité international conclu par les Etats membres de l'organisation, qui a la même force obligatoire que le traité visé par le projet d'articles. Seuls les Etats membres de l'organisation peuvent modifier son acte constitutif. L'organisation doit se conformer aux dispositions de cet acte, en vertu du principe *pacta sunt servanda*. Une organisation internationale partie à un

traité pourrait donc invoquer son acte constitutif – c'est-à-dire un traité international antérieur au traité considéré – pour faire valoir la légitimité d'une décision, prise en application de cet acte, qui aurait entraîné un changement fondamental de circonstances rendant impossible l'exécution du traité. Or, le paragraphe 3 du projet d'article 62 peut être interprété comme signifiant qu'une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer son acte constitutif pour justifier une action ayant entraîné un changement fondamental de circonstances si cette action constitue une violation d'une obligation du traité.

5. On peut donc se demander, en cas de violation d'une obligation d'un traité par une action conforme à l'acte constitutif d'une organisation internationale, si c'est le traité ou l'acte constitutif qui doit prévaloir. Cette question est très difficile à résoudre, car, l'acte constitutif d'une organisation internationale étant lui-même un traité, le respect de cet acte est aussi une obligation internationale en vertu du principe *pacta sunt servanda*. Le problème ne se pose que pour les organisations internationales, dans la mesure où celles-ci, à la différence des Etats, ne sont pas libres de modifier leur droit interne. M. Ouchakov estime que cette différence entre la situation des Etats et celle des organisations internationales devrait être signalée dans le commentaire ou faire l'objet d'un nouveau paragraphe que le Comité de rédaction pourrait ajouter au projet d'article 62.

6. En ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article 62, M. Ouchakov approuve entièrement le texte proposé par le Rapporteur spécial. Il pense que celui-ci a eu raison d'exclure de l'exception énoncée dans ce paragraphe les traités conclus entre des organisations internationales et de s'en tenir aux traités conclus entre plusieurs Etats avec la participation d'une ou plusieurs organisations internationales. A son avis, la notion de frontière doit rester la même que dans la Convention de Vienne.

7. M. TABIBI a déjà eu l'occasion d'exprimer son inquiétude au sujet de la teneur du paragraphe 2 du texte qui est devenu l'article 62 de la Convention de Vienne – cela à la Commission comme à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités –, et il n'a pas été le seul à élever des objections à l'exception énoncée dans ce paragraphe au principe *rebus sic stantibus*, qui est fondamental pour le droit international. Il a donc voté contre l'inclusion de cette exception dans la Convention de Vienne et, quand il a signé la convention au nom de son gouvernement, il a formulé une réserve sur ce point. Tout bien considéré, les traités sont comme les êtres humains : ils naissent, vivent et meurent. Ils sont inévitablement sujets à des changements fondamentaux de circonstances et ne peuvent jamais être permanents. En fait, c'est très précisément pour cette raison que M. Tabibi a accepté le principe énoncé dans le projet d'article 61.

8. Le paragraphe 2 du projet d'article 62 pose un problème extrêmement complexe : il soulève la question de l'établissement de frontières dans la mesure où cette question concerne des organisations internationales. Si la Commission souhaite résoudre ce problème, elle devra définir le terme « frontière », ou bien en

¹ Pour texte, voir 1586^e séance, par. 33.

² Voir 1585^e séance, note 1.

³ *Ibid.*, note 3.

clarifier le sens dans le commentaire. Il faut rappeler que les organisations internationales ne doivent pas être comparées à des Etats souverains, car elles ne possèdent pas de territoire et n'ont donc pas de frontières. De plus, les organisations internationales n'ont pas toutes la capacité de conclure des traités.

9. Le sujet est encore compliqué par la question des zones minières, que pose la dernière version du projet de convention sur le droit de la mer, et par celle des zones et limites territoriales relatives au plateau continental⁴. Ces dernières doivent-elles être considérées comme des frontières au sens traditionnel du terme? Pour toutes ces raisons, M. Tabibi reste convaincu que l'important principe de droit *rebus sic stantibus* ne doit pas être restreint par le paragraphe 2 du projet d'article 62, même sous la forme modifiée proposée par M. Schwebel (1586^e séance, par. 38).

10. Se référant aux remarques faites par M. Ouchakov, M. SCHWEBEL dit que l'amendement qu'il a proposé au paragraphe 2 du projet d'article se fonde sur l'hypothèse selon laquelle, quand un traité confère certaines fonctions à une ou plusieurs organisations internationales, l'organisation ou les organisations en question acceptent ces fonctions, ce qui donne naissance à des relations conventionnelles internationales. Cependant, on pourrait peut-être améliorer le libellé de cet amendement en modifiant la fin comme suit : « ... et conférant certaines fonctions à une ou plusieurs organisations internationales, qui les acceptent. »

11. La raison pour laquelle M. Schwebel a présenté un amendement est que le texte actuel est ambigu. A première vue, la formule « traité conclu entre plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et établissant une frontière » paraît désigner un traité conclu entre plusieurs Etats, d'une part, et une ou plusieurs organisations internationales, d'autre part, lequel traité établit une frontière. Mais cela n'est pas conforme à l'intention du Rapporteur spécial, qui considère que les organisations internationales ne concluent pas de traités établissant des frontières, et c'est pourquoi cette formule doit être modifiée.

12. Sir Francis VALLAT dit qu'en général il est favorable au projet d'article 62. En mentionnant à la séance précédente l'absence de définition du terme « frontière », il a simplement voulu appeler l'attention sur le fait qu'il est nécessaire d'avoir une idée de la catégorie de traités qui serait visée par l'exception énoncée au paragraphe 2 du projet d'article. En effet, la question se pose de savoir si l'éventualité de traités établissant des « frontières » maritimes doit être prévue, car il est probable que ces traités confèreraient des fonctions et des pouvoirs à une organisation internationale.

13. Quant au paragraphe 2 proprement dit, le problème qu'il pose est en partie un problème de rédaction et en partie un problème de fond. En ce qui concerne l'expression « entre plusieurs Etats » (« between several States »), le mot anglais « several » signifie généralement trois ou davantage, mais si l'on veut parler de deux ou davantage, il est nécessaire de le dire

expressément. La question de fond concerne le point de savoir s'il faut prévoir dans le projet d'articles le cas d'un accord conclu par un seul Etat avec une organisation internationale à propos d'une frontière. Si une telle situation est bien du domaine des possibilités, elle ne doit pas être exclue du projet d'articles. C'est pourquoi sir Francis préférerait que la formule « entre plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » soit remplacée par « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales », formule qui serait parfaitement claire.

14. Une autre question se pose, qui est de savoir si les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales doivent être couverts par le projet d'articles. De l'avis de sir Francis, il n'y a aucun inconvénient à suivre le texte de la Convention de Vienne et à ce que la disposition de l'article 62 s'applique à tous les traités qui répondent à la définition donnée dans le projet d'articles. La Commission éviterait ainsi d'omettre des cas qui pourraient se présenter à l'avenir et, si certains types de traités envisagés n'étaient pas effectivement conclus, cela n'importerait pas. Cependant, puisque l'on n'envisage pas pour le moment la possibilité d'un traité entre deux organisations déterminant une frontière au sens de l'article 62 de la Convention de Vienne, sir Francis peut accepter que les traités de cette catégorie soient omis, à condition que l'on indique dans le commentaire pour quelle raison la Commission a adopté cette attitude, et en précisant que l'application du principe énoncé au paragraphe 2 du projet d'article 62 ne serait pas exclue si la nécessité s'en faisait sentir.

15. Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 3, la Commission voudra peut-être appeler l'attention sur le type de problème soulevé par M. Ouchakov, mais sir Francis ne pense pas qu'il soit nécessaire de modifier le texte de ce paragraphe.

16. M. FRANCIS dit que le projet d'article 62 soulève certaines questions de fond qui le préoccupent. Il y a eu plusieurs changements fondamentaux de circonstances depuis l'adoption de la Convention de Vienne, et la Commission, qui s'occupe aussi du développement progressif du droit international, ne doit pas en méconnaître l'existence. Ces changements comprennent notamment l'apparition d'un nouveau droit de propriété portant sur une surface étendue du globe qui fait partie du patrimoine commun de l'humanité et qui est confié à une autorité internationale. Le fait que le patrimoine en question soit souterrain ne lui ôte rien de son caractère territorial. Des problèmes de frontières, au sens territorial du terme, surgiront donc inévitablement, et la question doit être traitée, soit dans le projet d'article soit dans le commentaire.

17. Une autre question qui se pose est celle des traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. M. Francis pense lui aussi que, même si de tels traités ne doivent pas nécessairement être conclus à l'avenir, la question mérite plus ample examen. Il y a enfin la nouvelle notion de zone économique qui, bien qu'elle se soit heurtée dans le passé à l'opposition de nombreux pays, est désormais incluse dans plusieurs systèmes de droit nationaux. Tout en restant fidèle à sa pratique, la Commission ne doit pas s'exposer à

⁴ Voir 1586^e séance, note 10. Voir notamment art. 133 et 76 du projet de convention.

l'accusation d'avoir négligé une évolution déjà amorcée. S'il est impossible de tenir compte de ces questions dans le projet d'articles, il faudrait ménager une possibilité de les examiner à un stade ultérieur. M. Francis serait heureux de connaître à cet égard la position du Président.

18. L'amendement proposé par M. Schwebel au paragraphe 2 du projet d'article 62 ne répond pas véritablement aux questions qui se posent.

19. M. VEROSTA juge préférable de s'en tenir au paragraphe 2 du projet d'article proposé par le Rapporteur spécial, compte tenu du sens très large que la Conférence sur le droit des traités a donné à l'expression « traité établissant une frontière ». Il approuve la formule suggérée par sir Francis Vallat, qui a le mérite de n'exclure aucune forme de traité. Il craint, par contre, que la proposition de M. Schwebel ne complique le texte. Il vaut mieux, à son avis, ne pas introduire trop de détails dans le corps de l'article et donner les explications nécessaires dans le commentaire.

20. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que, vu l'importance que les limites maritimes ont prise au cours des dernières années, il est plus que jamais nécessaire de se préoccuper sérieusement du sens du mot « frontière ». Une frontière, au sens que le Rapporteur spécial donne à ce terme, est une limite entre deux Etats et, même lorsqu'elle est tracée, par exemple, entre des Etats adjacents ou qui se font face sur la mer territoriale ou sur le plateau continental, elle reste une frontière entre des souverainetés territoriales. Il n'y a donc pas de problème de ce côté-là. Cependant, on prévoit, dans la dernière version du projet de convention sur le droit de la mer, la création de l'Autorité internationale des fonds marins⁵, qui sera dotée d'une certaine juridiction sur toute la partie des fonds marins qui se trouve au-delà des limites des juridictions territoriales nationales. En outre, l'Autorité sera habilitée à passer des accords avec des Etats et à conclure des traités qui risquent de soulever des difficultés d'interprétation en ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article 62.

21. Le terme « limite » apparaît à différents endroits dans le projet de convention sur le droit de la mer. Il est question, par exemple, de « la limite [du] plateau continental [d'un Etat] vers le large [...] au-delà de 200 milles marins⁶ » – 200 milles étant la limite de la « zone économique exclusive »⁷. Au-delà de cette limite, la juridiction territoriale, et par conséquent la souveraineté, aux fins de l'exploitation des ressources peut être invoquée. La détermination de la limite fait l'objet d'une formule très complexe, qui diffère selon le cas, et les coordonnées géographiques de la limite doivent être notifiées à une « Commission chargée des limites du plateau continental »⁸. Il ne s'agit pas d'une limite entre deux souverainetés, mais entre une souveraineté et une organisation internationale qui est

dotée de certains des éléments de la juridiction d'un Etat souverain. La question se pose donc de savoir si l'idée de base du paragraphe 2 du projet d'article 62 tient suffisamment compte d'une telle éventualité, et à ce sujet la Convention de Vienne n'apporte guère d'indications.

22. Ce qui rend la question encore plus délicate, c'est l'inclusion dans le projet de convention sur le droit de la mer d'un article concernant les cas où des ressources se trouvent de part et d'autre de la « frontière » entre un Etat souverain et l'Autorité⁹. Ces ressources ne peuvent cependant être exploitées qu'avec le consentement de l'Etat territorial intéressé, ce qui implique clairement qu'en pareil cas un accord devra nécessairement être conclu entre l'Autorité et l'Etat territorial, accord relatif à une « frontière ».

23. Une question peut-être moins importante est celle des accords que l'Autorité peut conclure avec des Etats pour délivrer des autorisations d'exploitation minière portant sur des zones dont la superficie peut atteindre 400 000 kilomètres carrés. Là encore, la question des limites se pose, bien qu'il puisse s'agir d'une zone ne relevant ni de la souveraineté d'un Etat ni de celle d'une organisation internationale.

24. En ce qui concerne le principe consacré par le paragraphe 2 du projet d'article 62, M. Pinto n'a pas l'intention de plaider en faveur d'une modification, car ce qu'il souhaite avant tout, c'est que l'on tienne compte du cas d'un traité conclu entre une organisation internationale et un Etat et établissant une frontière. Cela peut se faire de deux manières : soit en adoptant la disposition pertinente de la Convention de Vienne et en ajoutant dans le commentaire une explication du sens des différents termes utilisés ainsi qu'une référence au cas particulier de la limite maritime entre une organisation internationale – dont la juridiction s'étend sur une zone territoriale – et un Etat souverain, soit en adoptant le texte proposé par le Rapporteur spécial. M. Pinto penche en faveur de la première solution, mais il est prêt à accepter la seconde, à condition que l'ambiguïté du paragraphe 2 soit maintenue.

25. M. DÍAZ GONZÁLEZ souscrit au libellé du projet d'article 62 proposé par le Rapporteur spécial, mais tient à dire clairement que c'est parce que ce projet transpose fidèlement la disposition correspondante de la Convention de Vienne. M. Tabibi s'est référé aux discussions qui ont eu lieu sur cette disposition à la Conférence sur le droit des traités en vue de la recherche d'un équilibre entre le principe *pacta sunt servanda* et le principe *rebus sic stantibus* – c'est ce dernier qui est le plus important pour M. Díaz González, et il continuera à le défendre.

26. M. Díaz González est par conséquent d'avis que la Commission doit adopter le projet d'article 62 sous sa forme actuelle, sans poursuivre la discussion sur la question des frontières. Tout en souscrivant aux observations faites au sujet de la nouvelle notion de limites maritimes par le Président en qualité de membre de la Commission et par M. Francis, M. Díaz González estime qu'il serait dangereux de tenir une discussion prolongée sur le sens et la définition de cette notion.

⁵ *Ibid.*, art. 156.

⁶ *Ibid.*, art. 76, par. 7.

⁷ *Ibid.*, art. 55.

⁸ *Ibid.*, art. 76, par. 8.

⁹ *Ibid.*, art. 142.

27. M. SCHWEBEL estime que les remarques faites par le Président en qualité de membre de la Commission méritent d'être examinées attentivement ; mais il en va de même, à son avis, du texte du projet d'article 62 proposé par le Rapporteur spécial, avant tout parce que certains membres de la Commission semblent interpréter le projet d'article comme englobant les organisations internationales en tant qu'éventuelles parties à des traités établissant une frontière, alors que d'autres paraissent penser le contraire.

28. Or, si les partisans de ces deux points de vue opposés soutiennent le texte proposé par le Rapporteur spécial, c'est nécessairement que ce texte est ambigu – et de l'avis de M. Schwebel il l'est effectivement. M. Pinto semble considérer cette ambiguïté comme la principale vertu du projet d'article parce qu'elle permettrait aux organisations internationales de conclure des traités établissant une frontière. Cependant, cette possibilité ne ressort pas bien clairement du texte, et elle semble certainement aller à l'encontre de l'intention du Rapporteur spécial. Par conséquent, la solution qu'il convient d'adopter pourrait être celle qui est proposée par M. Pinto, à savoir revenir au libellé initial de l'article 62 de la Convention de Vienne et clarifier le sens du texte du projet d'article dans le commentaire. L'élément décisif susceptible de faire accepter cette proposition de M. Pinto pourrait résider dans le fait que les organisations internationales ne disposent en matière de « frontières » que des pouvoirs qui leur sont expressément conférés par des traités.

29. M. REUTER (Rapporteur spécial), parlant en qualité de membre de la Commission, dit que le paragraphe 2 de l'article à l'examen n'est pas rédigé de manière entièrement satisfaisante. Dans l'esprit du Rapporteur spécial, cette disposition devait viser les traités par lesquels deux Etats au moins établissent une frontière entre eux et auxquels une ou plusieurs organisations internationales peuvent être parties.

30. En ce qui concerne le droit de la mer, M. Reuter estime qu'il faut envisager le problème du point de vue politique. L'article 62 de la Convention de Vienne est un article stabilisateur qui établit un certain équilibre politique. Ce qui est en cause, pour le moment, ce n'est pas de savoir si les lignes dont discute la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer constituent de vraies frontières ou non ; c'est de savoir si ces lignes doivent être explicitement ou implicitement exclues du champ d'application de cet article – ce qui serait très grave, car cela impliquerait une déstabilisation du droit de la mer.

31. Lors du récent arbitrage entre le Royaume-Uni et la France relatif à la délimitation du plateau continental dans la région des îles Anglo-Normandes (dont certaines sont si proches de la masse continentale française que la ligne de séparation se confond avec la limite de la mer territoriale), les arbitres ont demandé aux gouvernements en cause s'ils étaient compétents pour délimiter la mer territoriale, et ils ont obtenu une réponse négative de l'un et de l'autre¹⁰. Les deux catégories de lignes ont été considérées comme nettement distinctes.

32. D'un certain point de vue, on peut considérer que les limites de la mer territoriale constituent de véritables frontières, mais en sont-elles vraiment au sens de l'article stabilisateur qu'est l'article 62 ? Si deux Etats séparés par une immense étendue de haute mer fixent par traité leur ligne de frontière à 3 milles marins, peut-on considérer que, quelles que soient les circonstances, il ne sera pas possible de mettre fin à ce traité ou de s'en retirer ?

33. La Conférence sur le droit de la mer aboutira sans doute à une transaction globale qui aura un effet stabilisateur sur ce domaine du droit international. Or on peut s'attendre à ce que tous les Etats ne soient pas prompts à reconnaître que la convention qui en résultera constitue un traité établissant des frontières.

34. Comme il est exclu d'aborder ces questions dans le texte de l'article à l'examen, la Commission pourrait le faire dans le commentaire, et indiquer qu'elle laisse la voie libre vers d'éventuelles solutions. Il n'est pas impossible qu'une organisation internationale conclue un jour un traité qu'il serait bon de considérer comme un traité établissant une frontière. Mais faudrait-il y voir un traité stabilisé ? Personnellement, M. Reuter en doute, car une organisation internationale est très fluide par nature. Il faut, par exemple, qu'un traité relatif à la Namibie puisse varier selon les circonstances. C'est pourquoi M. Reuter doute qu'il soit opportun de jouer la carte de la stabilisation, si désireux soit-il, comme d'autres membres de la Commission, d'avoir en vue le développement des organisations internationales. On peut se demander, par exemple, si le Conseil des Nations Unies pour la Namibie agit au nom de l'ONU ou au nom d'une entité à laquelle beaucoup d'Etats africains ont déjà reconnu une certaine existence. La question pourrait présenter un intérêt en cas d'acte illicite. Puisqu'il existe un Etat en devenir, ne serait-il pas juste de considérer que l'Organisation a prêté un organe, et que la responsabilité pour ce fait illicite incombe à ce futur Etat ? Si ces problèmes ne peuvent pas être passés sous silence dans le commentaire, la Commission doit cependant se garder de toute affirmation qui pourrait avoir des conséquences concrètes, notamment pour les représentants de certains pays à la Conférence sur le droit de la mer qui redouteraient l'effet stabilisateur de l'article à l'étude.

35. Résumant, en qualité de rapporteur spécial, le débat relatif à l'article 62, M. Reuter constate que tous les membres de la Commission sont partisans de traiter du problème du droit de la mer dans le commentaire.

36. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article à l'examen, les avis sont partagés. Pour certains membres de la Commission, il conviendrait de conserver la proposition du Rapporteur spécial, qui vise les traités par lesquels des Etats établissent une frontière et auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties. Pour d'autres, on pourrait viser les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui établissent une frontière, de manière à prévoir le cas d'un traité conclu entre un Etat et une organisation internationale. Il

¹⁰ Tribunal arbitral, *Délimitation du plateau continental (République française/Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du*

Nord), *Décision du 30 juin 1977*, Paris, La Documentation française, 1977, p. 34.

faudrait alors préciser, dans le commentaire, qu'aucun traité de ce genre n'a encore été conclu, mais que cette éventualité n'est pas exclue, pour autant que le terme « frontière » soit interprété dans un certain sens – il faudrait ajouter que cette interprétation n'est pas celle de la Commission. Enfin, le texte de l'article 62 de la Convention de Vienne pourrait être adopté sans modification, mais son commentaire devrait alors être encore plus explicite. La Commission devrait déclarer qu'elle ne se prononce pas sur le sens que les Etats pourraient donner au mot « frontière ».

37. Il semble que l'article à l'examen peut être renvoyé au Comité de rédaction qui pourrait en rédiger deux variantes compte tenu du débat.

38. Une question que la Commission a déjà examinée à propos d'autres articles a été soulevée par M. Ouchakov : un Etat peut-il conclure un traité par lequel il s'interdit de modifier certaines dispositions de sa Constitution ? Le Rapporteur spécial répond à cette question par l'affirmative. C'est ainsi que l'Autriche, dont la Constitution consacre le principe de la neutralité, a pris un engagement international solennel dans le même sens. Quelle est alors la situation d'une organisation internationale ? Elle ne peut pas conclure de traités contraires à son acte constitutif. Pour quelques entités, comme les Communautés européennes, il est même expressément prévu que la conclusion de certains traités implique auparavant modification de la charte constitutive. Mais M. Ouchakov va plus loin : il imagine un traité conforme à la constitution d'une organisation internationale au moment où le traité est conclu, et se demande si l'existence de ce traité empêche cette organisation de modifier sa constitution ou de se prévaloir de certaines facultés qui y sont prévues mais dont l'exercice est contraire à ce traité. En principe, cette organisation ne peut pas ensuite modifier sa constitution. Mais il est certaines facultés dont on ne sait pas nettement si elles sont affectées par un traité. Lorsqu'un Etat conclut un traité avec une organisation internationale, le nombre des Etats membres de celle-ci n'est pas stabilisé de ce fait. Il semble donc qu'une modification importante du nombre des Etats membres constitue un changement fondamental de circonstances. Il n'est pas concevable qu'un traité gèle une faculté reconnue aux Etats souverains membres d'une organisation internationale. Les problèmes de ce genre soulèvent des difficultés pratiques, dont il importe de faire mention. Lorsqu'elle disposera des observations des gouvernements, la Commission pourra juger si l'article 27, tel qu'il a été modifié en première lecture, suffit à couvrir ce point. Peut-être le Comité de rédaction pourrait-il tenter de remanier l'article 62 compte tenu de ce problème.

39. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 62 au Comité de rédaction, pour que celui-ci l'examine à la lumière du débat.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

¹¹ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1624^e séance, par. 30 et suiv.

ARTICLE 63 (Rupture des relations diplomatiques ou consulaires)

40. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son projet d'article 63 (A/CN.4/327), qui est libellé comme suit :

Article 63. – Rupture des relations diplomatiques ou consulaires

La rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre Etats parties à un traité est sans effet sur les relations juridiques établies entre ces Etats par le traité, sauf dans la mesure où l'existence de relations diplomatiques ou consulaires est indispensable à l'application du traité.

41. M. REUTER (Rapporteur spécial), présentant le projet d'article 63, fait observer qu'il n'existe de relations diplomatiques ou consulaires qu'entre Etats. Aucune relation entre une organisation internationale et des Etats membres ou non membres ne peut être assimilée aux relations diplomatiques ou consulaires. L'existence de représentations permanentes ou d'observateurs n'implique aucune relation de caractère diplomatique ou consulaire. En conséquence, le texte que le Rapporteur spécial propose pour le projet d'article 63 ne vise que les Etats parties à un traité.

42. Sir Francis VALLAT ne conteste pas ce qui est dit si clairement dans le commentaire à propos de l'inexistence de relations diplomatiques ou consulaires entre organisations internationales, bien que, même sur ce point, il ait un léger doute. Il y a eu à Londres pendant de nombreuses années un représentant des Communautés européennes qui avait le titre d'ambassadeur et dont les fonctions auraient pu être considérées comme relevant plus de la catégorie de la représentation diplomatique que de celle de la représentation d'un Etat auprès d'une organisation internationale. Néanmoins, c'était peut-être un cas exceptionnel, et l'on a pu faire un mauvais usage de ce titre.

43. Sir Francis invite les membres de la Commission à réfléchir à la question des relations entre Etats et organisations internationales et aux incidences du projet d'article 63. Dans son libellé actuel, ce texte prévoit que la rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre Etats est sans effet sur l'existence d'un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales, sans faire mention des relations entre Etats et organisations. Cela conduit à se demander ce qui se produirait si le projet d'article 63 figurait, tel quel, dans le projet d'articles à l'examen. Si, dans l'hypothèse d'un traité conclu entre un Etat et une organisation internationale, une crise survient entre eux et le représentant permanent de l'Etat est rappelé, l'article 63, qui vise uniquement les relations diplomatiques et consulaires et non le statut des représentants permanents, permettrait de soutenir que le rappel du représentant permanent implique l'intention de renier le traité entre l'Etat et l'organisation internationale et que la modification des relations entre eux aura un effet sur le statut du traité.

44. Se référant à l'article 6 de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de

caractère universel¹² et à l'article 3 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques¹³, sir Francis appelle l'attention de la Commission sur le fait qu'il existe un parallèle remarquable entre les fonctions de la mission permanente et celles de la mission diplomatique. A cet égard, la fonction la plus pertinente de la mission permanente est peut-être celle qui est mentionnée à l'alinéa *c* de l'article 6 de la Convention de Vienne de 1975 et qui consiste à « mener des négociations avec l'organisation et dans le cadre de celle-ci ». L'article 3 de la Convention de Vienne de 1961 prévoit, à l'alinéa *c* de son paragraphe 1, que les missions diplomatiques exercent une fonction similaire, à savoir « négocier avec le gouvernement de l'Etat accréditaire ». De plus, le paragraphe 1 de l'article 12 de la Convention de Vienne de 1975 stipule :

Le chef de mission, en vertu de ses fonctions [...], est considéré comme représentant son Etat pour l'adoption du texte d'un traité entre cet Etat et l'organisation.

45. Puisqu'une comparaison des fonctions des missions diplomatiques et des missions permanentes montre à quel point elles sont similaires, il semble que, si le projet d'article 63 ne mentionne pas la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, on disposera d'un argument puissant pour soutenir que, dans le cas des Etats et des organisations internationales, la cessation de la représentation a un effet sur l'existence d'un traité, alors que, dans le cas de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la cessation des relations diplomatiques n'a pas un tel effet.

46. Sir Francis n'insiste pas pour que le libellé du projet d'article 63 soit modifié. Il pense seulement que le problème soulevé dans cet article mérite un examen plus attentif que celui dont il a fait l'objet dans le commentaire du Rapporteur spécial.

47. M. OUCHAKOV se demande pourquoi le premier membre de phrase de l'article à l'examen vise les Etats parties « à un traité » alors que, conformément au commentaire de cette disposition, seuls sont pris en considération les traités comprenant comme parties « au moins deux Etats et une ou plusieurs organisations ».

48. S'il s'agit bien de cette catégorie de traités, il n'y a pas lieu de disposer que la rupture des relations diplomatiques ou consulaires est sans effet sur les relations juridiques établies « entre ces Etats » seulement : elle est aussi sans effet sur les relations juridiques établies entre ces Etats et les autres parties au traité.

49. M. REUTER (Rapporteur spécial) répond, d'une part, que les mots « à un traité » visent un traité au sens général et à l'exclusion des traités conclus entre deux organisations internationales, puisqu'il ressort des termes qui précèdent qu'il s'agit de la rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre Etats

parties. Toutefois, il n'y aurait guère d'inconvénients à libeller comme suit le début de l'article 63 :

« La rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre Etats parties à un traité entre deux ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est sans effet... »

50. A la seconde question de M. Ouchakov, M. Reuter répond que la Convention de Vienne elle-même n'apporte pas la précision signalée. En effet, même pour le cas d'un traité conclu entre trois Etats, la Convention se borne à disposer que la rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre deux Etats est sans effet sur les relations juridiques établies par ces deux Etats, sans mentionner le troisième. Si la Commission souhaite améliorer le texte de l'article à l'examen par rapport à celui de la disposition correspondante de la Convention de Vienne, elle pourra ajouter les mots « et entre ces Etats et les autres parties » après les mots « entre ces Etats ».

51. Se référant aux observations de sir Francis Vallat, le Rapporteur spécial précise que les représentants des Communautés européennes à l'étranger ne sont pas considérés comme des diplomates par la Commission des Communautés européennes – si tant est du reste que les Communautés soient véritablement des organisations internationales. Cependant, le Royaume-Uni accorde souvent le traitement diplomatique à des personnes qui n'ont pas le titre d'ambassadeur, notamment les commissaires des dominions qui reconnaissent le chef d'Etat comme souverain, et sans doute le Royaume-Uni a-t-il par courtoisie assimilé les représentants des Communautés à des ambassadeurs.

52. Sur le problème soulevé par sir Francis, M. Reuter attend de connaître l'opinion des autres membres de la Commission.

53. Sir Francis VALLAT donne des exemples pour illustrer le problème qu'il a précédemment évoqué. Ainsi, la Communauté économique européenne peut conclure des traités dans le domaine commercial, et l'on pourrait prétendre que la cessation de toute représentation susceptible d'exister entre un pays qui n'est pas un Etat Membre de l'ONU et les Communautés européennes est susceptible d'avoir un effet sur ces traités commerciaux. Un autre exemple, peut-être plus juste, serait celui d'un accord comme l'Accord entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation¹⁴. Si le projet d'article 63 ne fait pas mention des relations entre Etats et organisations, on peut soutenir qu'en cas de rupture de ces relations ce type d'accord se trouve rompu. Sir Francis estime qu'il serait fâcheux que, dans le projet d'article 63, la Commission puisse, par l'absence de toute précision à cet égard, donner à entendre qu'en retirant sa représentation permanente un Etat hôte peut jeter le doute sur la validité, le statut ou le fonctionnement d'un accord relatif au siège d'une organisation.

54. Le PRÉSIDENT note qu'il ressort des observations formulées par les membres de la Commission que le projet d'article 63 exige un plus ample examen.

¹² Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, vol. II, Documents de la Conférence (publication des Nations unies, numéro de vente : F.75.V.12), p. 201. Ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1975 ».

¹³ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 500, p. 95.

¹⁴ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 11, p. 11.

Comité de rédaction

55. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de constituer un comité de rédaction composé de douze membres : M. Verosta (président), MM. Barboza, Díaz González, Evensen, Jagota, Njenga, Ouchakov, Reuter, Schwebel, Tsuruoka, sir Francis Vallat et (*ex officio*) M. Yankov, rapporteur de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

Absence d'un membre de la Commission

56. Le PRÉSIDENT fait savoir qu'il a reçu une lettre de Mme Dadzie l'informant que son mari, M. Emmanuel Dadzie, sera dans l'impossibilité d'assister à la session de la Commission parce qu'il est gravement malade.

57. Si les membres sont d'accord, il écrira à Mme Dadzie pour lui exprimer les vœux que la Commission forme pour le prompt rétablissement de M. Dadzie.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

1588^e SÉANCE

Vendredi 9 mai 1980, à 10 h 10

Président : M. C. W. PINTO

Présents : M. Barboza, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/327] [Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 63 (Rupture des relations diplomatiques ou consulaires)¹ [*fin*]

1. M. FRANCIS estime que, pour établir le lien, actuellement manquant, entre le projet d'article 63 et l'ensemble du projet d'articles, il conviendrait d'introduire dans le texte de la disposition en question la précision que le Rapporteur spécial apporte dans le commentaire, à savoir que dans le cas des traités à l'examen la règle énoncée ne peut s'appliquer qu'à un groupe particulier de traités : ceux auxquels sont parties au moins deux Etats et une ou plusieurs organisations internationales

2. Se référant aux questions de fond qui ont été soulevées à la précédente séance par M. Ouchakov et par sir Francis Vallat et dont il faudrait tenir compte pour améliorer le commentaire, M. Francis dit que, puisqu'il est généralement admis – et cela ressort de toute évidence du texte du projet d'article 63 – que les chefs de mission accrédités par des Etats auprès d'organisations internationales ne sont pas des ambassadeurs, et que les relations diplomatiques et consulaires n'existent donc qu'entre Etats, il faudrait, pour les besoins du projet d'article 63, utiliser l'expression « relations de représentation » pour désigner les relations entre des Etats et des organisations internationales et inversement.

3. Dans le cas de la question des relations entre l'Afrique du Sud et l'ONU, on pourrait dire qu'il y a eu une rupture des relations de représentation pouvant être comparée à une rupture des relations diplomatiques entre Etats. M. Francis ne pense pas qu'il serait justifiable de prévoir qu'en pareil cas un traité entre l'Etat et l'organisation internationale en question cesse d'avoir effet. Cet exemple vient à l'appui de l'observation plus générale faite par sir Francis Vallat.

4. M. THIAM doute qu'on puisse, comme le Rapporteur spécial le fait dans le commentaire de l'article à l'examen, affirmer purement et simplement que les relations diplomatiques et consulaires n'existent qu'entre Etats, en faisant abstraction de formes voisines de représentation. Le rôle d'un diplomate est de représenter, de négocier et parfois de signer des accords. Or, des organisations telles que le PNUD et l'UNESCO ont, auprès de certains Etats, des agents chargés de les représenter ainsi que de négocier et de signer des accords en leur nom. Ces agents sont presque des diplomates ; d'ailleurs, leur statut est généralement proche de celui des diplomates. Il en va de même des agents d'organisations régionales telles que l'OUA, qui sont habilités à négocier et à signer des accords.

5. M. SCHWEBEL se demande si le Rapporteur spécial pourrait envisager de développer le commentaire, ou même le projet d'article 63 lui-même, pour tenir compte de ce qui, sur le plan pratique, serait une situation plus vraisemblable que celle que vise actuellement le projet d'article. Il pourrait y avoir intérêt, par exemple, à ajouter une phrase libellée en substance comme suit :

« Sous réserve des Articles 5 et 6 de la Charte des Nations Unies, le retrait ou l'expulsion d'un représentant accrédité ou d'une mission accréditée auprès d'une organisation internationale est sans effet sur les relations juridiques entre l'Etat d'envoi et l'organisation internationale, entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, et entre les autres parties au traité. »

6. M. Schwebel aimerait savoir si le Rapporteur spécial estime qu'une disposition en ce sens relèverait du champ d'application de l'ensemble du projet d'articles. Somme toute, l'examen du projet d'article 63 par la Commission a montré que des questions pratiques de cet ordre se posent, dont il doit être tenu compte. Ainsi, il se pourrait qu'un Etat, en retirant sa représentation auprès d'une organisation internationale, attache à ce fait des conséquences juridiques. En 1978, un chef de mission accusé de s'être livré à des activités

¹ Pour texte, voir 1587^e séance, par. 40.